

Prefacio

Los años finales de la década de los noventa, en América Latina, dieron lugar a diversas iniciativas novedosas de transformación del sistema de educación y formación técnico-profesional, con el propósito de adecuarse a las nuevas realidades del mercado de trabajo, responder a los nuevos requerimientos en materia de conocimientos, capacidades y habilidades de los trabajadores, a la diversidad creciente del perfil de la fuerza de trabajo y a las múltiples modalidades de ocupación e inserción laboral que fueron apareciendo. Estas nuevas condiciones exigen un sistema de educación y formación más flexible, descentralizado en su operación, representativo de un conjunto más amplio de la fuerza laboral y con capacidad de respuesta rápida y pertinente a las necesidades cambiantes del desarrollo económico y social y del mercado de trabajo.

El presente trabajo constituye un esfuerzo importante y valioso en términos de investigar, comparar y analizar las diversas estrategias y mecanismos que ha ido transitando el sistema de educación y formación técnico-profesional de la región para responder a estos desafíos y, especialmente, para promover la participación de un número creciente y variado de actores. Este proceso ha implicado una redefinición profunda del rol del Estado que presenta múltiples variantes: desde situaciones donde el Estado decide y ejecuta directamente las acciones de educación y formación hasta aquellos casos en los que solo conserva las funciones normativas y regulatorias, dejando en manos de los diversos actores involucrados la implementación y gestión de la formación. Hoy –como demuestran los estudios aquí presentados– el diálogo social se torna fundamental para lograr una mayor participación e integración de los actores sociales, Estado, empresarios y trabajadores, instancias comunitarias, etcétera, en el proceso de mejoramiento del sistema de educación y formación técnico-profesional. Esta participación tiene también diferentes grados de involucramiento y complejidad: va desde la identificación de las necesidades de entrenamiento, pasando por la estructuración y oferta de los cursos y su financiamiento hasta llegar a la certificación de competencias.

Cada uno de los estudios analiza, con un estilo y estructura propia, los siguientes aspectos: los orígenes y la perspectiva histórica en términos de institucionalidad del caso seleccionado; la descripción de la configuración y operación de la nueva experiencia; las fortalezas, debilidades y desafíos de la experiencia y la visión de los actores sociales involucrados.

Las tres secciones del libro están ordenadas con el objetivo de ilustrar aspectos distintos de la temática. La primera sección está destinada al análisis de la negociación a nivel sectorial de la formación, basada en las experiencias en Brasil, Argentina y Uruguay. La segunda, contrasta dos modos de abordar el desafío de desarrollar e implementar políticas dirigidas a los grupos más vulnerables de la fuerza de trabajo, especialmente las mujeres, estudiando los casos de Chile y Brasil. La tercera y ultima sección, centra la mirada en el papel del diálogo social en el desarrollo y la adecuación de las políticas a la realidad local y regional, exemplificado con casos de Argentina, Chile y México.

La publicación de esta colección de estudios es fruto de una colaboración entre el Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) de la OIT de Santiago de Chile y de Cinterfor/OIT que aunaron esfuerzos para analizar y documentar las transformaciones observadas en el diálogo social y en la institucionalidad del sistema de educación y formación técnico-profesional de la región en la década de los noventa. Para ello se implementó el proyecto “Innovaciones Institucionales y Diálogo Social en el Cono Sur”, conducido durante los años 1999-2000 desde el ETM en Santiago. Este proyecto fue posible gracias a la amplia colaboración financiera y técnica del ETM en Santiago, de Cinterfor en Montevideo, de la Oficina Regional para las Américas en Lima y, desde Ginebra, del entonces Departamento de Políticas de Formación (POLFORM) y del actual Programa InFocus de Conocimientos teóricos y prácticos y Empleabilidad. Los estudios fueron realizados durante 1999 y 2000 y se llevaron a cabo dos reuniones regionales, en Montevideo y Río de Janeiro, respectivamente, durante el año 1999. La primera se realizó con el apoyo de Cinterfor, y reunió a los consultores responsables de los estudios con un grupo de especialistas en la temática, integrantes de la red de expertos del Centro y con representantes de los Ministerios de Trabajo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay para discutir las hipótesis iniciales del proyecto y acordar una estructura común para los estudios de casos. La segunda, destinada a presentar y analizar las versiones preliminares de los estudios, contó con la participación de los autores, especialistas invitados y miembros del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil, que fue el anfitrión y finanziador de la misma. Es importante señalar que tanto la recolección de información como las reflexiones sobre los resultados refieren a los últimos dos años de la década de los noventa. Desde entonces, la realidad y las prácticas en torno al sistema de educación y

formación técnico-profesional han continuado e intensificado los procesos de transformación. Cinterfor/OIT ha seguido monitoreándolos, documentándolos e identificando sus principales lecciones lo que ha dado origen a diversas publicaciones, entre las que se destacan diversas publicaciones de la serie “Aportes para el Diálogo Social y la Formación”, que se articulan con la presente en el esfuerzo por dar cuenta y compartir este vertiginoso proceso de cambio.

El libro que se presenta a continuación se realizó bajo la coordinación de Anne Caroline Posthuma, en su condición de Especialista en el Desarrollo de Recursos Humanos del Equipo Técnico Multidisciplinario en Santiago. Un reconocimiento especial es debido a Sara Silveira, experta, de Cinterfor y al consultor Rodrigo Cárcamo, por sus valiosos comentarios al borrador del documento.

Pedro Daniel Weinberg

Director
Cinterfor/OIT
Montevideo

Ricardo Infante

Director
Equipo Técnico Multidisciplinario
Santiago

Transformaciones recientes en la formación profesional y diálogo social en América Latina

Anne Caroline Posthuma¹

Introducción

En la actualidad, los modelos tradicionales de capacitación están experimentando un cambio en América Latina. En varios países de la región están apareciendo nuevas alianzas y formas de colaboración entre instituciones y actores sociales diferentes. Estas transformaciones involucran al Estado, a las empresas, a los sindicatos y a las organizaciones de la sociedad civil en la tarea de buscar nuevas vías para entregar la formación profesional (Weinberg, 1995). En este libro se presenta una colección de estudios de casos en que se investigan los cambios recientes en la provisión de educación y formación técnico-profesional (EFT) en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

La diversidad de actores sociales que participan en un diálogo amplio en torno a la EFT constituye una característica cada vez más frecuente de los sistemas de EFT de América Latina. Esta nueva institucionalidad de la EFT también influye en los resultados de la capacitación. Se podrá observar que una más amplia participación de los actores sociales en el diálogo en torno a la capacitación, desempeña un importante papel en el aumento de la importancia de los cursos, incrementando la diversidad de cursos ofrecidos para una mayor variedad de ocupaciones, ayudando a que los cursos estén más orientados hacia la demanda e incluso contribuyendo a una mayor igualdad social, al superar las barreras de capacitación destinada a segmentos más vulnerables y excluidos de la fuerza de

¹ En la época en que se realizó estos estudios, la autora era Especialista en Recursos Humanos del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en Santiago, Chile. Actualmente, ella es Especialista en Desarrollo de la Pequeña Empresa, Programa IFP/SEED Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

trabajo. En la primera sección de esta Introducción se examinan los aspectos referentes al diálogo tripartito y al diálogo social en tanto valores para la OIT con antecedentes en América Latina. En la segunda sección se hace una breve comparación entre las transformaciones del mercado laboral de países de la OCDE y aquéllas de América Latina. La tercera sección se refiere a los cambios generales que se han producido en los últimos decenios en la formación profesional. En la última sección se destacan de manera sucinta algunos de los principales temas que han surgido a partir de los estudios de casos de este libro.

Diálogo tripartito y diálogo social

Los principios del diálogo tripartito y del diálogo social se han constituido en la piedra angular de las operaciones de la OIT desde su creación, en 1919. El Consejo Directivo de la OIT está compuesto por representantes gubernamentales, asociaciones de empleadores y confederaciones de trabajadores, quienes actúan según el principio del diálogo tripartito. Los orígenes de la OIT se basan en las ideas sociales desarrolladas en la época de la Revolución Industrial para la búsqueda de soluciones conjuntas para las difíciles condiciones de vida y laborales que enfrentaban los trabajadores en el sistema económico que surgía a fines del siglo XIX.

En las postrimerías del siglo XX, las cosas han cambiado con la creciente liberalización de los mercados en el contexto de la globalización de la economía; sin embargo, los principios fundamentales y los puntos de vista de la OIT conservan su importancia. Estos principios se han visto presionados por muchas teorías y prácticas recientes surgidas en el mundo del trabajo. En este contexto, es de particular interés analizar casos en los cuales los actores sociales y económicos se han unido en la convicción de que, mantener canales abiertos de comunicación, es la forma más efectiva y sustentable para responder al cambio económico y productivo y para implementar políticas que simultáneamente salvaguarden los intereses productivos y los derechos de los trabajadores.

En los últimos años, en la región latinoamericana se han producido nuevas experiencias que revelan una original manifestación de estos principios y procesos de diálogo social aplicados a la formación profesional. Pueden citarse muchos casos históricos de la influencia que han tenido los movimientos laborales en la región. Estos movimientos han contribuido al logro de importantes avances sociales no sólo en el ámbito productivo sino a veces también a nivel de la política nacional.

*El modelo de desarrollo de sustitución de importaciones aplicado a las economías latinoamericanas a menudo tuvo un estilo **dirigista** de administración que concentraba el poder en manos del Estado. Se crearon grandes y poderosas empresas estatales y corporaciones multinacionales en los sectores principales de la economía, y la actividad sindical por lo general se concentraba en estas grandes empresas. De una forma similar, la formación profesional también descansaba en una gran institución responsable de la definición e implementación de políticas públicas de capacitación vocacional a nivel nacional. Pueden encontrarse algunas excepciones en países que optaron por la creación de instituciones vinculadas con sectores más amplios (por ejemplo: industria, comercio, servicios o agricultura) o con sectores más específicos (como la construcción o la industria azucarera), pero incluso en estos casos no se rompió el carácter tradicionalmente monopólico de estas instituciones de capacitación (Cinterfor/OIT, 1999).*

La democratización de la región y el surgimiento y fortalecimiento de la sociedad civil organizada y sus instituciones, han abierto un espacio para el diálogo acerca de las políticas públicas de más amplio impacto. Este diálogo en algunos casos se ha institucionalizado, como en México, con su Pacto Social; en Brasil, con su sistema público de empleo; y en Uruguay, con su Junta Nacional del Empleo. Como se verá en la siguiente sección, las transformaciones económicas de la región durante los decenios de 1980 y 1990 han alterado de manera importante la estructura del empleo, afectando en consecuencia la demanda de capacitación.

Cambios en el mercado laboral y en la estructura del trabajo

Durante las décadas de 1980 y 1990, tuvieron lugar transformaciones de largo alcance en la estructura del mercado laboral, las que aceleraron el surgimiento de nuevas ocupaciones, el incremento de la informalidad y la creciente aparición de diversas formas de inserción en el mercado de trabajo. La reestructuración económica y la liberalización del comercio, así como las turbulentas condiciones macroeconómicas, afectaron profundamente a las empresas, tanto en términos de su generación de empleo como en sus demandas de recursos humanos. En la mayoría de los países, la fuente del dinamismo económico está pasando de la industria manufacturera a los servicios y el comercio, junto con la aparición de modalidades de trabajo no tradicionales.

En los países de la OCDE, estos cambios se han verificado sobre todo en el ámbito del empleo formal, derivando cada vez más en trabajo de tiempo parcial (en especial para la mujer) y en una reducción del horario total de trabajo. Por lo general, estos cambios se han producido dentro del marco institucional de pro-

tección de los derechos de los trabajadores. Por el contrario, en América Latina los cambios han tenido lugar en la estructura misma del empleo. El crecimiento del sector informal, del autoempleo y de las microempresas, otrora considerados formas marginales y no tradicionales de trabajo, ahora constituye la modalidad mayoritaria de inserción en el mercado laboral de la población económicamente activa de América Latina.

Es fundamental señalar que, contrastando con la mayoría de los países de la OCDE, en los mercados de trabajo latinoamericanos estos cambios se han ido verificando sin contar con formas de protección social adecuadas para estas situaciones, generando así las condiciones para la aparición de situaciones de trabajo precarias y desprotegidas. En efecto, la mayoría de los programas de liberalización adoptados por los países de la región promueven la flexibilidad y han tenido una tendencia de reducir las existentes normas de protección laboral.

Estos cambios en la estructura del empleo en la composición del mercado laboral y en el tipo de demanda de capacitación vocacional constituyen importantes factores de la creciente presión en pro de reformas de la estructura institucional y de contenidos de la capacitación vocacional.

La Formación Profesional

Como resultado de estas transformaciones en el mercado de trabajo, han surgido nuevas demandas para enfrentar las necesidades de los nuevos segmentos de la fuerza laboral, las ocupaciones emergentes y el nuevo énfasis en las capacidades del lugar de trabajo (Labarca, 1999). Se requiere un sistema que opera en una forma representativa y descentralizada, orientada hacia la demanda más que hacia la oferta (Posthuma, 1999). Esta nueva modalidad posibilitará cada vez más que el sistema de capacitación vocacional sea más preciso y eficiente en la identificación de las nuevas demandas del mercado laboral y en la consiguiente entrega de cursos adecuados.

En este contexto, el diálogo social se torna fundamental, aunque en una modalidad más amplia que aquella practicada antes, haciendo posible la incorporación en el proceso de representantes de los principales actores sociales.

Desde sus orígenes, en el período 1940/1970, la capacitación vocacional en América Latina estuvo signada por las características del modelo desarrollista adoptado en esa época y se constituyó un desafío nacional. En todos los países se la trató como un tema público, siendo concebido en el marco de la política social de la época, con objetivos universales y responsabilidad en el diseño, planifica-

ción y ejecución de la capacitación, y colocado dentro de una institución pública o paraestatal. En esa época, no existía en la región una actividad de capacitación concebida como un tema del sector privado (Cinterfor/OIT, 1999, p. 13).

Influida por el modelo de desarrollo adoptado y por la estructura del mercado laboral de la época, la capacitación vocacional tenía a dar servicio a una población trabajadora estrictamente definida en términos generales como de hombres urbanos que trabajaban en la industria metalúrgica y en el sector formal. El diseño de los cursos también tenía a ser impuesto por la oferta más que a ser orientado por la demanda del mercado (Ministerio del Trabajo y el Empleo, 1999).

Aunque no existe en América Latina un modelo homogéneo de capacitación vocacional, se pueden identificar tres modelos generales de capacitación:

- en los países donde la capacitación es diseñada, planificada y ejecutada a nivel central por una entidad pública, formalmente subordinada al Ministerio del Trabajo, administrada en forma tripartita, financiada a través de un impuesto específico a los ingresos, con operación a nivel nacional, descentralizada administrativa y funcionalmente en diversos niveles;
- en los países donde la capacitación es entregada por una o diversas entidades, con el mismo perfil del modelo anterior pero con una administración de responsabilidad de las más importantes organizaciones empresariales del país; y
- en los países donde la capacitación se maneja dentro de la estructura de la educación regular, en especial de la educación técnica, aunque sin formar parte de los servicios educativos entregados por estas entidades (Cinterfor/OIT, 1999, p. 13).

Contrastando con otros estudios de la OIT que han analizado el papel de las alianzas estratégicas entre el Estado y las empresas (Martínez Espinoza, 1998, Mitchell, 1998), numerosas nuevas iniciativas de capacitación vocacional en América Latina están creando una nueva institucionalidad para el diálogo que amplía las perspectivas de la capacitación en torno a dos ejes: 1. creciente participación de los actores sociales, por una parte, donde la capacitación es cada vez más una actividad negociada entre empleadores y trabajadores (Fidalgo, 1999, Cinterfor/OIT, 1996), así como otros actores sociales, y 2. descentralización de la oferta de capacitación en los gobiernos locales y las asociaciones de la sociedad civil y en sectores clave, por otra parte.

Pueden identificarse cuatro grandes cambios en la institucionalidad de la capacitación vocacional en América Latina:

1. la **descentralización de instituciones grandes y tradicionales** para operar más bien en el nivel local;

2. la **redefinición de las funciones de capacitación profesional y educación profesional** realizadas por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, respectivamente;
3. el **creciente papel desempeñado por instituciones de capacitación privadas** respecto a las instituciones públicas tradicionales; y
4. la **creciente diversidad en la participación de los actores sociales** en la identificación de la demanda del mercado de trabajo y la entrega de capacitación profesional.

El principal impulso para la transformación de los sistemas de capacitación vocacional existentes surge, precisamente, de la aparición en la economía de actividades no tradicionales e informales como importante fuente de crecimiento del empleo, así como de la diversificación de la población económicamente activa. La diversificación es más evidente en el considerable incremento de la participación de la mujer, que necesita que las instituciones de capacitación diversifiquen la oferta de cursos, tanto en términos de contenidos como de población meta, así como el desarrollo de métodos más efectivos para detectar nuevas y emergentes demandas del mercado.

En consecuencia, algunas experiencias señalan que la América Latina está pasando por una tendencia hacia una forma participativa y de base más amplia en la capacitación vocacional. Este cambio en parte se debe al extraordinario aumento de la demanda de educación profesional entre la población económicamente activa de estos países, así como a la diversidad de la demanda producto de los profundos cambios estructurales que se están verificando en el mundo del trabajo, tal como se señaló en la sección anterior. Además, los cambios institucionales en la provisión de la formación profesional y el contexto de mayor participación de los actores sociales y de la sociedad civil han creado condiciones favorables para que éstos tengan un papel activo en la identificación de la demanda y, en algunos casos, entreguen capacitación.

En la siguiente sección se resumen brevemente algunos de los principales temas y tendencias que han sido descritos en los diversos estudios de casos compilados en este libro.² Si bien estos casos aún están en proceso de evolución, al reunirlos en un conjunto de estudios, muestran una nueva vía de alianzas institucionales y formas de colaboración entre un rango más amplio de actores sociales de las que en general hubo antes en torno al tema de la formación profesional. Además, la propia ECV adquirió una nueva significación, de más largo alcance, en este proceso de diálogo social y negociación. Como se observa en otro

² Estos estudios de caso se realizaron en el marco del proyecto *Nuevas Institucionalidades y Diálogo Social en la Formación Profesional en los Países del Cono Sur*, Equipo Técnico Multidisciplinario, Santiago, Chile.

estudio sobre el tema, la ECV hoy en día no se trata como tema exclusivo, apareciendo más bien como parte integrante del debate más general en torno a las políticas de empleo e incremento de la productividad y la competitividad en las empresas, lo cual revela una relación creciente y más estrecha entre la ECV y el mundo del trabajo (Barreto Ghione, 2001).

Nueva institucionalidad y diálogo social en torno a la capacitación vocacional en el Cono Sur

El tema de la capacitación ha despertado la creciente atención y participación de los trabajadores, los gobiernos locales, las asociaciones comerciales sectoriales y una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil debido a las profundas transformaciones del mercado laboral y a la difusión de nuevas tecnologías. Estas mismas transformaciones requieren cambios en la estructura y el contenido de la capacitación entregada.

Por ejemplo, en Chile, la formación de Comités Bipartitos de Capacitación fue incentivada por ley, en un esfuerzo por aumentar el proceso de democratización en el sector productivo a nivel de la planta. Se han creado comités en diversas empresas en todo el país con el propósito de estimular el diálogo conjunto acerca de la capacitación de los trabajadores en empresas individuales. En Uruguay, la creación de la Junta Nacional del Empleo, entidad multipartita con recursos propios destinados al apoyo de nuevas experiencias, fue un paso decisivo hacia la activa intervención en la formulación e implementación de políticas de empleo y capacitación. De este modo, las políticas públicas destinadas a ajustarse al mercado laboral pasaron de medidas estáticas tales como el seguro de desempleo, a la creación de una estructura más dinámica para poder formar un sistema público de empleo, incorporando diversos sectores representativos de la sociedad y destinando los recursos disponibles para apoyar las iniciativas nuevas e innovadoras.

De manera similar, en el Brasil se ha institucionalizado el diálogo social en torno a la capacitación a través de una entidad tripartita que opera a nivel federal (el CODEFAT, Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador), con una fórmula multipartita a nivel estatal (los Consejos de Empleo Estatales) y a nivel municipal (los Consejos de Empleo Municipales). También se creó, con un motivo parecido al de Uruguay, un fondo especial (el FAT, Fondo de Asistencia al Trabajador) que liberó importantes recursos para el estímulo de iniciativas nuevas de empleo y capacitación en todo el país.

La actividad sindical también instituyó un programa de mejoramiento salarial y condiciones de trabajo, en la medida en que se reconoció que los cambios en las condiciones de empleo y del mercado de trabajo requieren que los sindicatos también participen en la toma de decisiones relacionadas con las políticas de capacitación y empleo. Hay varios ejemplos de sindicatos que han iniciado sus propios programas para estimular el diálogo social en torno a la capacitación de los trabajadores. En Argentina, algunos de los sindicatos más activos han comenzado a participar en diálogos tripartitos con los empleadores para el establecimiento de programas de capacitación laboral a nivel sectorial, sobre todo en la industria de la construcción. En el Brasil, diversas iniciativas sindicales han surgido con el apoyo del fondo FAT y del embrionario sistema público de empleo antes mencionado. Una iniciativa, creada por el sindicato de trabajadores metalúrgicos, la constituye un programa que integra cursos básicos de alfabetización y la certificación con iniciativas para la inserción en el mercado laboral, estimulando a la vez un diálogo a nivel de la planta con la administración, en torno a temas de reestructuración y capacitación.

Se han introducido en Argentina, en provincias como Santa Fe, el Chaco y la región municipal del Gran Buenos Aires, iniciativas para crear institutos de capacitación a nivel municipal, lo que involucra un diálogo con actores sociales a nivel local. Estos ejemplos de descentralización al nivel provincial y municipal muestran caminos de cómo intentar empoderar a los actores sociales de identificar y solucionar sus iniciativas de capacitación de acuerdo con su realidad y condiciones sociales, económicas y financieras locales. Asimismo, se han desarrollado algunas iniciativas para promover la atención estratégica de segmentos especialmente vulnerables y excluidos de la fuerza laboral. En Chile, el Servicio Nacional para la Mujer (SERNAM) ha diseñado un programa nacional de capacitación para mujeres de bajos ingresos y madres solteras, introduciendo medidas innovadoras que incluyen programas sociales para complementar los elementos puramente vocacionales de la capacitación con el propósito de aumentar la importancia y los productos positivos para el mercado laboral del programa. El PLANFOR (el Plan Nacional para la Educación Profesional del Brasil) también ha buscado explícitamente promover el acceso igualitario para los grupos sociales vulnerables y excluidos, a través de metas de participación en entrenamientos por género, raza, origen étnico, ingreso y nivel educacional.

Estos estudios nos presentan un análisis de nuevas iniciativas que incluyen el diálogo social en la capacitación y que introducen nuevos temas de gran importancia para la formación profesional. En primer lugar, los estudios revelan que el diálogo social incrementa la capacidad de los principales actores para abordar un conjunto de demandas de capacitación en sectores y ocupaciones nuevos y emergentes. Asimismo, el diálogo social puede ayudar a encontrar caminos

para que los actores sociales involucrados puedan encontrar y reconciliar sus distintos intereses a través del acuerdo mutuo. El diálogo social abre también nuevas formas para solucionar conflictos, identificando al mismo tiempo y llegando a acuerdos en torno a intereses comunes en la capacitación. En segundo lugar, el tema del financiamiento de nuevas experiencias de capacitación es fundamental. La creciente demanda de cursos, en especial entre los segmentos más vulnerables de la fuerza laboral, es sin lugar a dudas un área crucial de las políticas públicas, sobre todo en el contexto de la reestructuración económica. Es necesaria la identificación de una fuente de financiamiento para nuevas iniciativas. En el Brasil y en Uruguay se ha creado un fondo permanente para el financiamiento de tales iniciativas de empleo y capacitación, que puede constituir un ejemplo de solución particularmente efectiva para otros países. Un tema de preocupación relacionado se refiere a determinar si nuevas iniciativas que reciben financiamiento para iniciar sus actividades de capacitación tienen el potencial para llegar a ser autosustentables a través de otros canales de apoyo financiero.

Otro tema que surge de estos estudios es la búsqueda de mecanismos para estimular la creación de cursos para ocupaciones nuevas y emergentes, que con frecuencia constituyen las áreas donde se está produciendo la creación dinámica de empleo y generación de ingresos. Una importante área que requiere más exploración es el papel de la capacitación en la superación de la exclusión económica y social entre trabajadores que han sufrido los peores impactos de la reestructuración o que han sido marginados de una inserción efectiva en el mercado laboral. También se deberá analizar de qué manera se puede utilizar una política de capacitación concreta para promover el acceso más igualitario de estos grupos vulnerables. Por último, el análisis de nuevas iniciativas de capacitación vocational y del papel del diálogo social hace pensar también en formas de desarrollar un proceso de transformación de las estructuras y prácticas de capacitación existentes, de preferencia de manera democrática, participativa y representativa.

El surgimiento de experiencias innovadoras y la promoción del diálogo social en la capacitación en América Latina son, sin lugar a dudas, precursoras de cambios más amplios que tendrán lugar en el futuro.

Conclusión

La liberalización del mercado y la difusión de nuevas tecnologías como parte del proceso de globalización han transformado la estructura de los mercados laborales en América Latina. La reestructuración de la industria, que ha exigido nuevas aptitudes de la mano de obra y crecientes necesidades de calificación, así

como el constante cambio estructural hacia los servicios y el surgimiento de nuevas ocupaciones, actividades no tradicionales e informales, han incrementado la demanda de capacitación, aumentando también la necesidad de cursos con nuevos contenidos.

Los estudios de casos presentados en este libro, recopilados en diferentes lugares de América Latina, muestran que la estructura institucional de la oferta y la demanda de capacitación ha sido rediseñada, y se ha ampliado la visión de la capacitación como una actividad en gran parte centralizada por el Estado o negociada entre el Estado y las empresas. La oferta de capacitación se ha descentralizado en el nivel local, e incluye mayor participación de los actores sociales, en especial de los sindicatos, y también de asociaciones locales de la sociedad civil. Además, las características sociales y económicas específicas de la mano de obra latinoamericana (tales como bajo nivel educativo y grandes segmentos de trabajadores pobres) también requieren la adaptación de los contenidos de los cursos y una ampliación del acceso, con el fin de incrementar la eficacia del aprendizaje y mejorar las oportunidades de empleo entre los trabajadores con más desventajas. Estas nuevas demandas del mercado requieren un sistema más flexible, descentralizado en su operación, representativo de un conjunto más amplio de la mano de obra y que responda claramente a la demanda del mercado de trabajo.

Los estudios de casos revelan una diversidad de nuevas experiencias que involucran un diálogo entre diferentes actores sociales, en contraposición a un diálogo Estado-empresas más convencional en torno a la ECV. Los resultados preliminares de estos estudios revelan la capacidad que tiene el diálogo social para contribuir a la realización de los cambios fundamentales en los contenidos y la estructura de los cursos a fin de enfrentar nuevas demandas de sectores y ocupaciones emergentes. El diálogo social en torno a la capacitación también puede contribuir a la disminución de los conflictos entre la empresa y la mano de obra acerca de las habilidades de los trabajadores, reconociendo las calificaciones y planificando los despidos. Los segmentos más vulnerables de la fuerza de trabajo deben recibir ayuda para lograr una reinserción más efectiva en el mercado laboral a través de actividades de capacitación desarrolladas por medio de un diálogo social de base amplia. El financiamiento de nuevas experiencias en capacitación y su futura sustentabilidad constituyen elementos clave en incentivar proyectos innovadores, sugiriendo la eficacia de crearse un fondo especial nacional con este propósito. Por último, la experiencia latinoamericana muestra que también es posible enfrentar temas de exclusión social a través del diálogo para contribuir a la realización de programas de capacitación entre los segmentos más vulnerables y discriminados de la mano de obra.

1. El Programa INTEGRAR y la formación profesional negociada en el sector metalmecánico brasileño

Carmen Perrotta

Fábio Zamberlan

Michel Thiolent

A. Introducción

Por casi medio siglo, la formación profesional en Brasil tuvo gran parte de su desarrollo vinculado a un sistema de atención creado por el Estado que, frente al proyecto de industrialización del país, confirió al empresariado la responsabilidad de planificar, desarrollar y gestionar, unilateralmente, servicios destinados a la formación de la mano de obra. Tal sistema, conocido como “Sistema S”, que continúa contando con la actuación del SENAI –Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial– y del SENAC –Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial–, entre otras instituciones, llegó constituirse en referencia para la formación profesional en varios países de América Latina, especialmente cuando adquirían importancia las características del paradigma *taylorista/fordista* de producción.

Con las transformaciones en el mundo del trabajo, teniendo como referencia particular el paradigma de integración/flexibilidad, en un contexto de globalización de la producción, aumento de la competitividad y del desempleo, la concepción de formación profesional adquiere nuevos significados, tanto en términos de contenido como en términos de responsabilidad en las acciones.

Para los países desarrollados, que conocieron el Estado de bienestar social, estos nuevos significados implican la garantía de educación de los trabajadores en función de conquistas obtenidas a lo largo de un permanente y renovado proceso de negociación entre capital y trabajo. Para los países periféricos, donde persisten las desigualdades sociales, la formación profesional, ahora asociada a

requisitos de educación básica, es enunciada como elemento fundamental para la modernización productiva y, consecuentemente, para la equidad, debiendo diferentes actores sociales –y no solo el Gobierno– promoverla. Así, se revisan finalidades y prácticas de educación para el trabajo, se discute sobre un nuevo universo de personas a ser beneficiadas y, en este sentido, se proyecta la construcción de una nueva institucionalidad para la formación profesional. En resumen, se establecen nuevas directrices políticas para las acciones en ese campo lo que, en el caso brasileño, es entendido como parte de una agenda más amplia de construcción e implementación de políticas públicas de trabajo y generación de renta así como de modernización de las relaciones de trabajo en el país.

Es en ese cuadro que tiene lugar la experiencia de la Confederación Nacional de los Metalúrgicos de la Central Única de Trabajadores –CNM/CUT–, con el apoyo de la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional del Ministerio del Trabajo –SEFOR/MTb¹– y recursos del FAT –Fondo de Amparo al Trabajador–. Se trata de la iniciativa de una vertiente de acción del Programa INTEGRAR –Proyecto Investigación Participativa para la Formación Profesional Negociada–, proyecto innovador en el país, tanto en lo que respecta al aspecto tripartito de la participación de los actores en ellos involucrados –Gobierno, sindicato y empresa–, como en relación a la introducción, en Brasil, del diálogo social con vistas a la negociación colectiva en el tema de la calificación de los trabajadores.

Con esta experiencia de formación profesional negociada junto a empresas del sector metalmecánico brasileño, la CNM/CUT asume el desafío de proponer e intervenir en el ámbito de las acciones de formación profesional en los locales de trabajo. El proceso de investigación, llevado a cabo por equipos sindicales constituidos por trabajadores de las propias empresas, busca implementar acciones formativas negociadas entre capital y trabajo.

El Proyecto fue iniciado en el último trimestre de 1997, y en dos años de ejecución se han logrado éxitos desde el punto de vista de la contratación y realización de la investigación participativa en diez empresas y del desdoblamiento de los objetivos del Proyecto en una ciudad. Sin embargo, se constatan dificultades de negociación y acuerdo de acciones conjuntas entre sindicato y empresa, aún en un campo de intereses comunes, como es la calificación del trabajador para actuación en sistemas de trabajo apoyados en incorporación de innovacio-

¹ Recientemente, el Ministerio del Trabajo (MTb) ha pasado a llamarse Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) se ha transformado en Secretaría de Políticas Públicas de empleo, en cuyo Departamento de calificación Profesional se implementa el Plan Nacional de Calificación del Trabajador –PLANFOR–.

nes tecnológicas. Sin ignorar tales dificultades, la experiencia hace aflorar demandas circunstanciales de formación, por parte de los trabajadores y de las empresas, lo que, considerada la inclusión de la formación profesional en la agenda de negociación de los sindicatos, se traduce en material para subsidiar propuestas capaces de hacer avanzar un diálogo comprometido con la democratización de las oportunidades de formación.

Buscando analizar las posibilidades, en Brasil, de negociación de la formación profesional entre sindicato y empresa a partir de esta experiencia aún en desarrollo, el presente texto trata de: i. situar la actuación de la CNM/CUT, mediante la realización del Programa INTEGRAR, en el contexto histórico de la acción sindical en el campo de la formación profesional y, además frente al movimiento de redefinición del papel del Estado, cuando el Gobierno instituye el Plan Nacional de Calificación del Trabajador –PLANFOR– como estrategia de inclusión de la educación profesional en la agenda de políticas públicas de trabajo y generación de renta; ii. presentar el Proyecto Investigación Participativa para la Formación Profesional Negociada en sus aspectos teórico metodológicos y, también, en sus resultados; iii. discutir los desafíos que implica para los diferentes actores sociales la construcción de una nueva institucionalidad de educación profesional en Brasil, presentando algunas contribuciones basadas en la realidad de negociación vivida entre capital y trabajo en el Proyecto, con el fin de fortalecer las actividades del sindicato para la contratación negociada de la formación.

**B. EL PROGRAMA INTEGRAR DE LA CNM/CUT:
una propuesta de intervención calificada en las políticas públicas
de formación para el trabajo**

La preocupación del movimiento sindical por la formación para el trabajo no es reciente en el país. Según las investigaciones que buscan rescatar la historia de la formación profesional en la óptica de los trabajadores (Manfredi, 1996, 1986), desde el inicio del siglo, y hasta el final de la década del treinta, es posible identificar, en Brasil, por parte de los sindicatos libres de varias categorías –sastres, gráficos, metalúrgicos, bancarios–, la promoción de cursos de corta duración con temáticas de carácter profesionalizante, apuntando a la calificación.

Las experiencias autónomas de calificación profesional –que casi siempre formaban parte de programaciones que incluían actividades culturales y recreativas– se extinguieron con la creación de los sindicatos oficiales, a partir del Estado Nuevo. Sin embargo, durante el ascenso del sindicalismo oficial –fines de la década de los cuarenta e inicio de la década de los cincuenta–, muchos sindicatos

tomaron la iniciativa de construir y organizar escuelas de enseñanza regular y/o cursos profesionalizantes, respaldándose en la legislación sindical de la época, que vinculaba la aplicación de los recursos financieros obtenidos por medio del impuesto sindical, a las actividades asistenciales y educacionales.

El desarrollo de esas actividades persistió en las décadas posteriores, siendo posible verificar, en datos sistematizados a partir del Estudio de Indicadores Sociales realizado por el IBGE, en 1988, la existencia de cursos de formación profesional en diferentes tipos de sindicatos.²

Tabla 1: Cursos de formación profesional en sindicatos, 1988

SINDICATOS	URBANOS		RURALES		TOTAL	
	Cursos de Form. Profesional					
TIPOS	Tienen	No tienen	Tienen	No tienen	Tienen	No tienen
Empleadores	120	1.344	45	1.631	165	2.975
Agentes autónomos	12	252	-	-	12	252
Empleados	217	2.330	93	2.654	310	4.984
Profesionales liberales	72	270	-	-	72	270
Trabajadores autónomos	7	73	-	-	7	73
TOTAL	428	4.269	138	4.285	566	8.554

Fuente: Manfredi, 1996, p.6

La permanente búsqueda de la calificación en cursos de formación profesional suministrados por el sindicato, aunque en número reducido, constituye, como expresa Manfredi (1996), una de las banderas históricas del movimiento obrero contra la creciente descalificación y la expropiación del saber a que el capital ha sometido a los trabajadores en la sociedad industrial.

² Nótese que, de las 9.120 entidades sindicales identificadas, solo 566 (6,2%) mantenían cursos de formación profesional, siendo la mayoría de ellas (310, ó 54,7%) de entidades sindicales de trabajadores. Y, en este subconjunto, la mayoría, aun (210, ó 70%), de sindicatos de trabajadores urbanos.

Como apunta el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socio-económicos (DIEESE, 1998a) es necesario considerar que la formación profesional no ha ocupado, en Brasil, el centro de la acción sindical. Es con la política adoptada por el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador – CODEFAT³ – para la recalificación de los trabajadores desempleados, que, en los últimos años, el movimiento sindical, en un nuevo tipo de intervención en la cuestión de la formación profesional, pasa a desarrollar, directamente, programas de calificación de trabajadores y a participar de los foros de gestión; desde el propio CODEFAT, hasta las Comisiones Estaduales y Municipales de Empleo.⁴

Según el DIEESE (1998a), al contrario de la experiencia internacional, en Brasil, la formación profesional no ha sido objeto prioritario de negociación entre capital y trabajo. El empresariado del país siempre ha considerado la preparación para el trabajo un asunto de dominio privado. Solo actualmente está surgiendo un nuevo abordaje y un nuevo interés en la formación profesional, por parte del poder público y del empresariado.

³ El CODEFAT, instituido para la administración y gestión del FAT, está compuesto en forma tripartita por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno. Creado por la Constitución de 1988 y reglamentado por ley en 1990, los recursos del FAT son originarios de los recursos del PIS/PASEP, a partir de la contribución de 0,65% de la facturación de las empresas. Destinado al uso colectivo de los trabajadores y al financiamiento del seguro de desempleo, el FAT traspasa 40% de sus recursos al BNDES (que, en teoría, debe utilizarlos en proyectos de desarrollo económico y generación de empleos), y el resto va para el pago del seguro de desempleo, el abono salarial, los costos de la SEFOR/MTb y de los SINES, y los gastos operacionales.

⁴ Cabe registrar de que el PLANFOR, implementado en los términos de la Resolución 126/96 del CODEFAT y consolidado por la Resolución 194/98 de ese Consejo, tiene sus objetivos estructurados en tres ejes de acción: . comprendiendo la construcción y consolidación de un nuevo enfoque conceptual y metodológico de la educación profesional (EP), orientada por la efectiva demanda del sector productivo (reuniendo intereses y necesidades de trabajadores, empresarios, comunidades), con el objetivo de elevar la productividad y calidad del trabajo, mejorar la empleabilidad del trabajador y las condiciones de vida de la población; **articulación institucional**, relativa a la movilización, integración y fortalecimiento de una red nacional de EP, integrada por entidades públicas y privadas con infraestructura y experiencia en el área, tales como escuelas técnicas federales y estatales, universidades, unidades operacionales del Sistema S, ONGs, sindicatos, fundaciones, escuelas profesionales de enseñanza libre; **apoyo a la sociedad civil**, con foco en la ampliación de la oferta, por medio de esta red de EP continua y flexible, suficiente para calificar/recalificar a por lo menos el 20% de la PEA (Población Económicamente Activa, mayor de 14 años) al año, especialmente de grupos que tradicionalmente tienen menos oportunidades de acceso a acciones de calificación y recalificación profesional. Orientados por las directrices de participación, descentralización y fortalecimiento de la capacidad de ejecución local, fueron adoptados dos mecanismos para la implementación del PLANFOR: los **PEQs –Planes Estatales de Calificación**–, contemplando proyectos y acciones de EP circunscritos a una unidad federativa, ejecutados bajo la gestión de la Secretaría Estadual del Trabajo –STb– o su equivalente, con aprobación y homologación obligatorias de la Comisión Estadual de Trabajo/Empleo –CET–, a su vez, responsable de la articulación y de la priorización de demandas definidas por las Comisiones Municipales de Trabajo/Empleo –CMTs– o instancias equivalentes; los mecanismos de cooperación nacionales y regionales del **MTE/SEFOR**, con ONGs, sindicatos de trabajadores, fundaciones, universidades, otros Ministerios, entidades intergubernamentales e internacionales, con prioridad para programas de avance conceptual y metodológico en EP.

Para los trabajadores y, particularmente, para el movimiento sindical, la novedad reside, tanto en la naturaleza de los proyectos, como en el nuevo espacio de negociación que se abre junto al gobierno y a los empresarios. Los desafíos de la negociación se encuentran en la capacidad de los sindicatos de presentar propuestas para la formación profesional frente a las nuevas formas de producir y de organizar la producción de bienes y servicios, y de tratar el conjunto de cuestiones que traspasan la preparación para el trabajo. Tales temas articulan concepciones, objetivos, condiciones de realización y políticas de formación profesional y sus relaciones con la educación, el empleo y la renta.

Según el análisis del DIEESE, las propuestas que el movimiento sindical viene presentando sobre formación profesional, en los últimos años, resultan de la conjugación de tres órdenes de factores: i. las definiciones estratégicas de los trabajadores sobre las relaciones entre educación y sociedad; ii. las evaluaciones de las prácticas corrientes de formación profesional implementadas por el patronato, en las unidades operacionales del Sistema S, y por los programas oficiales, en escuelas públicas, escuelas técnicas, centros federales de educación tecnológica, universidades, centros y empresas de investigación aplicada; iii. la acumulación de la propia experiencia.

Esto puede constatarse en los frentes de actuación de las principales centrales sindicales de los trabajadores –CUT, FUERZA SINDICAL y CGT–, así identificadas por Manfredi:

- formulación y proposición de políticas de educación básica y profesional (articuladas con otras políticas sociales);
- participación en foros (nacionales, estadales, regionales y latinoamericanos) que discuten y deciden políticas y programas de intervención para hacer frente a los desafíos resultantes del proceso de globalización de la economía y consecuente reestructuración del mundo del trabajo, en que la educación básica y la educación profesional constituyen aspectos estratégicos;
- contratación de cuestiones referentes a la formación profesional (propuesta de actividades, gestión, etcétera) a través de procesos de negociación y convenciones colectivas.

En la apreciación de Manfredi, tanto las iniciativas de formación profesional como las formas de actuación en foros institucionales (públicos y privados) en que la educación profesional está siendo pensada y propuesta, son señales evidentes de que está habiendo un movimiento por parte de los trabajadores de articulación de proyectos propios que se contraponen a aquéllos formulados por los demás actores sociales –Estado y empresarios–.

Para la Central Única de los Trabajadores (CUT,1999,1999a), la lucha por una educación pública, gratuita y de calidad es una de las prioridades estratégicas en la defensa y en la construcción de su proyecto de sociedad.

Al reconocer que “*no hay solución para la educación aislada de la lucha general por políticas públicas y por transformaciones sociales y políticas que conquiste una sociedad justa e igualitaria*”, sino que “*la educación es, no obstante, cada vez más, estratégica para el proyecto de los trabajadores para el país*”, la CUT critica la llamada “Reforma Educacional” del gobierno federal, que, inspirada en la tesis de disminución de la responsabilidad del Estado en la esfera pública, profundiza las desigualdades de la educación brasileña, tratándola como necesidad del mercado y no como un derecho de ciudadanía (CUT,1999, pp.40-41).

Con el objetivo de avanzar en la intervención y elaboración de políticas públicas, la Central se impone desafíos de formación, con la finalidad de capacitar dirigentes y liderazgos de la CUT para la lucha por la negociación de la reestructuración productiva desde los locales de trabajo; para la lucha por la democratización y gestión de las políticas públicas; para la actuación sindical en la calificación profesional, su contratación en los procesos de negociación colectiva y maduración de proposiciones más amplias que posibiliten un diálogo más ventajoso con la sociedad; para el enfrentamiento del proceso de reestructuración sindical en sus múltiples dimensiones; para el trato con la diversificación de la agenda sindical que involucra cuestiones como relaciones de género, raza, trabajo infantil, niños de la calle, salud, educación, entre otras; y, finalmente, para la formulación de un proyecto alternativo de desarrollo.

Las experiencias de desarrollo de nuevas metodologías de educación profesional y de programas de educación y formación profesional propios son iniciativas pioneras del movimiento sindical de la CUT, en su involucramiento directo en la ejecución de políticas públicas de empleo, renta y educación.

El Programa INTEGRAR es un ejemplo en ese sentido. Realizado por la CNM/CUT desde 1996, su innovación metodológica ocurre en varios aspectos, abarcando la concepción de la práctica educativa con trabajadores adultos y desempleados, la formación intensiva y participativa de los educadores, la articulación de las acciones educativas con las realidades locales y su intervención ciudadana junto a los poderes públicos constituidos, la certificación legal de los procesos educativos para trabajadores, como también, y fundamentalmente, la articulación de las acciones realizadas con una clara concepción de sociedad democrática que, para tornarse efectiva, debe conjugar autonomía crítica, ciudadanía y organización colectiva de los trabajadores para el enfrentamiento de la coyuntura actual y la disputa de hegemonía.

Así, el Programa INTEGRAR observa las directrices políticas expresadas en las resoluciones de la 9^a Plenaria de la CUT, en cuyo texto nótase que:

*“...las acciones y los proyectos de formación profesional realizados en el ámbito de la CUT deben buscar el desarrollo de iniciativas y propuestas que superen las concepciones reduccionistas de educación por medio del **adiestramiento**, así como el concepto hegémónico de **empleabilidad**, en el cual los trabajadores son responsabilizados individualmente por su (in)capacidad para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo.*

Deben buscar, también, capacitar la representación de la CUT en los foros institucionales deliberativos –comisiones municipales y estadales de empleo–, como medio de calificar su intervención en la búsqueda de la democratización de estos espacios, promoviendo el debate sobre las prioridades y la eficacia de las políticas gubernamentales para la generación de nuevos empleos y mejor distribución de renta.” (CUT, 1999b, p.59).

Concibiendo una formación profesional más allá de las exigencias de competitividad, tales directrices observan que:

“La apropiación del conocimiento social e históricamente acumulado, así como el conocimiento científico y la producción tecnológica son derechos inalienables de los trabajadores. Formación profesional sin educación básica sirve a la profundización de la precarización de las relaciones de trabajo en el país y conviértese en adiestramiento de los trabajadores; adiestramiento cuyo modelo ha sido históricamente desarrollado por el sistema S, al servicio del capital, para formar mano de obra y no para formar trabajadores, a partir de las abordajes conceptuales de derecho social y ciudadanía. (...)

Bajo esa perspectiva, los programas de educación profesional para la formación, calificación y recalificación, desarrollados en el ámbito de la CUT, deben viabilizar la recuperación de la educación básica y la elevación de la escolaridad de los trabajadores, haciendo inversiones en el desarrollo y profundización de metodologías propias que articulen la educación básica con la profesional, se conviertan en modelos alternativos al gubernamental y posibiliten la disputa en la sociedad para la educación que los trabajadores conciben y defienden.” (ídem, p.60).

Está claro, en esas directrices, que, aun defendiendo la expansión de la educación y de la formación profesional como políticas públicas en contraposición a la lógica de la desregulación y de la privatización,

“...la actuación de la CUT en la educación profesional no puede y no debe sustituir el sistema regular de enseñanza o la obligación del Estado en garantizar educación pública, gratuita, laica, unitaria y de calidad para toda la población. (...) Sus accio-

nes en este campo deben propiciar y profundizar la contraposición sindical de la CUT al modelo implementado por el gobierno, cuyo recorte neoliberal adopta la centralización de la educación como uno de los medios para legitimar la desregulación de los derechos de los trabajadores.” (idem, p.62).

Es en el ámbito del Programa INTEGRAR de la CNM/CUT que se desarrolla el proceso innovador de negociación de una calificación profesional para trabajadores empleados, proyectada a partir de una investigación participativa efectuada en los locales de trabajo.

Según la CUT, la configuración de una nueva institucionalidad en el campo educacional, particularmente en el de la formación profesional, en Brasil, aunque mezclada y, muchas veces, impulsada por intereses gubernamentales y patronales, se constituye actualmente en espacio de disputa ideológica y conformará las acciones en educación y formación profesional en las próximas décadas.

En ese contexto, la negociación colectiva de la educación y formación profesional en los locales de trabajo es asumida como parte de una estrategia de la Central para garantizar los derechos de los trabajadores e intervenir en los procesos de reestructuración productiva que ocurren en diversos sectores. La acumulación en términos de metodologías de negociación y la inclusión de ese punto en la agenda de negociaciones con el patronato y el gobierno son cuestiones estratégicas en la lucha por más y mejores empleos, sueldos y educación profesional.

La acción inicial del Programa INTEGRAR, desarrollada en doce localidades del Estado de São Paulo, se remonta a un Programa de Capacitación Profesional en convenio con la Secretaría de Empleo y Relaciones de Trabajo del Gobierno de ese Estado en trabajo conjunto con universidades, institutos y escuelas de formación sindical, y el DIEESE. El Programa tenía como objetivo dotar a trabajadores desempleados, hombres y mujeres, en su mayoría de la rama metalúrgica, de recursos y condiciones para buscar su reincisión en el mercado de trabajo, y de posibilidades de adaptación profesional frente a las transformaciones en curso en las empresas.

Los primeros resultados de esa experiencia –indicando perspectivas de consecución de sus objetivos y metas y la viabilidad de su ampliación y difusión– ofrecieron la motivación, los fundamentos y los parámetros para el “Proyecto INTEGRAR: Formación y Recalificación para el Trabajo”, con alcance nacional, y dirigido, también, a los trabajadores empleados en el sector metalúrgico, propiciando la mejoría de su formación para actuar en empresas reestructuradas y/o en proceso de reestructuración tecnológica y organizacional. Aprobado este Proyecto por la SEFOR/MTb en el espíritu del mecanismo de cooperación nacional y regional del PLANFOR, el Pro-

grama INTEGRAR de la CNM, con el aporte de recursos del FAT, viene evolucionando en áreas de actuación interligadas y articuladas, abarcando la formación para trabajadores desempleados, la negociación de la formación para trabajadores empleados, la formación de dirigentes, la capacitación de formadores, el desarrollo local sostenido y solidario; todo esto en un esfuerzo de proposición y utilización de metodologías propias construidas en la experiencia del movimiento sindical y con la contribución de diferentes instituciones, entre ellas, la universidad.

Como se puede observar, el Programa INTEGRAR se inscribe, no sin contradicciones, en las acciones de un proyecto de Gobierno, el PLANFOR, considerando este Plan como forma innovadora de actuación del Estado en el área de calificación, reconstruyendo la institucionalidad de la educación profesional. Según el Ministerio del Trabajo y Empleo,

“...la construcción de una nueva institucionalidad para la EP tiene que ver con la agenda más amplia de construcción e implementación de políticas públicas de trabajo y generación de renta, así como de la modernización de las relaciones de trabajo en el país.” (MTE,1999a, p.15); y

“...modernización de las relaciones de trabajo, en Brasil, significa la superación del populismo y del autoritarismo consolidados en la CLT. Implica instituciones que fomenten y garanticen la negociación entre empleados y empleadores, fuera de la tutela del Estado. Tiene que ver, por lo tanto, con un nuevo modelo de sindicato, desregulación de las relaciones de trabajo y con más énfasis en los derechos colectivos, asegurados vía negociación, que en las garantías individuales, puestas en ley” (ídem).

De ese modo, para el Ministerio, “la educación profesional es cuestión a ser negociada en el y por el sector productivo –trabajadores y empresarios”, lo que no significa que se trata de una cuestión privada; y asumir su función y naturaleza pública implica que “el Estado debe ejercer el papel de articulador y fomentador de políticas globales, saliendo, cada vez más, de la esfera de ejecución de acciones directas, centralizadas”.

C. EL PROYECTO INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL NEGOCIADA: una propuesta de formación en el marco de la modernización de las relaciones de trabajo en el país

En su acepción más amplia, la formación profesional designa todos los procesos educativos que permiten al individuo adquirir y desarrollar conocimientos teóricos, técnicos y operacionales relacionados a la producción de bienes y servi-

cios, sean estos procesos desarrollados en las escuelas o en las empresas. Su enfoque más recurrente, sin embargo, está asociado a las necesidades definidas por las empresas en lo que respecta a su política de organización y de gestión del trabajo. Si, bajo la óptica *taylorista/fordista*, la formación profesional ha asumido un carácter estricto de adiestramiento de la mano de obra y de adaptación del productor directo al puesto de trabajo, en las empresas que superaron los límites de esas prácticas, ella es incorporada como estrategia operacional en la búsqueda de la calidad y de la productividad. Presentándose conjugada a la polivalencia, al enriquecimiento de tareas y al aumento de las responsabilidades de los operadores directos, aun así la “nueva” formación no tiene como objetivo más que la integración del sistema técnico y del sistema de relaciones humanas definidos por la empresa (Cattani, 1997).

Desde el punto de vista de los trabajadores, la concepción de formación profesional asume otro carácter. Las capacidades intelectuales y conductuales vinculadas a la polivalencia exigida por la integración y flexibilización productiva deben ser conseguidas por medio de una formación general básica que no se reduce a la adaptación de la fuerza de trabajo a la nueva racionalidad del sistema ocupacional. Esa formación general tiene que ir al encuentro del trabajador/ciudadano para ayudarlo a descifrar los nuevos códigos culturales, dotándole de nuevos instrumentos de lectura de la realidad social.

Bajo esta acepción, la formación profesional, desde el punto de vista del sindicato, se presenta como acción de resistencia propositiva (ya que se concibe en campo ideológico diverso) y, al mismo tiempo, experiencia de intervención en las políticas públicas (en la medida en que implica otros actores sociales en la conducción de un proceso instituido hegemónicamente bajo la perspectiva del empresariado).

Como componente de acción del Programa INTEGRAR, concebido en el marco de la resistencia propositiva y de la intervención en las políticas públicas, el Proyecto Investigación Participativa para Formación Profesional Negociada surge, en su formulación inicial en 1997, como un trabajo de investigación/acción orientado a la definición de parámetros y propuestas sindicales de negociación colectiva, participación y gestión, relacionado con programas y métodos de recalificación profesional desarrollados por las empresas. Previsto para abarcar, en su realización, empresas de los diferentes subsectores de la rama metalúrgica –automovilístico y de autopartes, aeroespacial, bienes de capital, complejo electroelectrónico, metalúrgico y mecánico, naval, siderúrgico–, el Proyecto, apuntando a la construcción de una estrategia de formación profesional para los locales de trabajo, cuya dirección será dada en las negociaciones de acuerdos o con-

trato colectivo, intenta proyectar e implantar programas de formación y recalificación negociados entre la CNM/CUT, los sindicatos afiliados, las organizaciones de base y las direcciones de las empresas.

Para el desarrollo del Proyecto, la CNM/CUT estableció convenio con la Coordinación de los Programas de Postgrado de Ingeniería de la Universidad Federal de Río de Janeiro –OPPE/UFRJ–, con la finalidad de obtener asesoramiento teórico/metodológico así como apoyo en la capacitación y en el acompañamiento de las acciones que serán emprendidas por los equipos sindicales responsables por el Proyecto junto a las empresas.

1. *Objetivos y etapas de desarrollo del Proyecto*

El Proyecto Investigación Participativa para Formación Profesional Negociada tiene como objetivos generales:

- recalificar trabajadores de empresas de los subsectores de la rama metalmeccánica, mediante acciones de formación profesional negociada entre sindicato y empresa;
- desarrollar una metodología de formación en que los trabajadores sean participantes del proceso, tanto en la fase de investigación de las necesidades como en las de proyección, implementación y evaluación de las trayectorias formativas;
- tornar socialmente visibles acciones de formación profesional desarrolladas en el marco de la modernización de las relaciones de trabajo en el país, con la participación de los diferentes actores –Gobierno, empresa y sindicato.

La determinación de estos objetivos buscó tomar en consideración los intereses de los tres actores sociales involucrados:

- los del **sindicato**, de calificar la acción sindical mediante práctica propositiva en el campo de la formación y recalificación para el trabajo y negociar acciones de formación que propicien a los trabajadores una trayectoria profesional de crecimiento técnico y de ciudadanía;
- los de la **empresa**, de contar con profesionales calificados que contribuyan a la eficacia necesaria en la competitividad del mercado globalizado y obtener reconocimiento público para acciones que caracterizan el avance de las relaciones democráticas de trabajo; y
- los del **Gobierno**, de apoyar acciones de formación profesional negociadas entre empresas y sindicatos como elemento significativo de contribución en problemas relacionados con el desarrollo industrial brasileño, y tornar explícita la función y naturaleza pública de la educación profesional, ejercien-

do el necesario papel articulador, fomentador y regulador del Estado en las políticas públicas de educación y de trabajo, y generación de empleo y renta.

Para el sindicato, fueron definidos, además, como objetivos específicos del Proyecto:

- desarrollar y validar una propuesta de metodología de investigación participativa buscando la formación profesional negociada;
- promover la formulación de proyectos de formación profesional posibles de ser implementados y evaluados como resultado de negociación establecida entre sindicato y empresa;
- capacitar dirigentes sindicales y asesores técnicos como proponentes y agentes de difusión de una cultura de proyectos formativos negociados en las empresas;
- apoyar la constitución de departamentos de formación en los sindicatos afiliados a la CNM;
- contribuir en la construcción de canales permanentes de comunicación entre sindicato y empresa en el tema;
- fomentar el debate sobre los resultados de una formación profesional negociada entre sindicato y empresa, apuntando a la definición de parámetros y propuestas de acuerdos colectivos.

Adoptando metodología de carácter participativo, o sea, procedimientos de elaboración conjunta de conocimiento sobre determinada cuestión por los interesados, que, basados en ese conocimiento, deben proponer alternativas de acción para ser implementadas, el Proyecto fue diseñado para efectuarse en dos etapas, a partir de acuerdos establecidos entre empresa y sindicato:

- 1^a. desarrollo de la investigación en la empresa para detectar las necesidades de formación profesional y posterior elaboración de informe/diagnóstico, susgiendo acciones de formación;
- 2^a. planificación de acciones de formación profesional en la empresa, trabajando de manera conjunta con instituciones educacionales, de formación profesional y otras si es necesario, y su consecuente implementación y acompañamiento de estas acciones.

En cada empresa, la primera etapa, prevista para el primer semestre de ejecución del Proyecto, es asumida por un grupo de trabajo, con la participación de representantes sindicales asesorados por el equipo de investigadores de la COPPE/UFRJ; y la segunda etapa, con realización *a posteriori*, durante un período mínimo de un año, puede contar con la participación de otros actores.

Desarrollada, principalmente, mediante entrevistas con los trabajadores y cuadros dirigentes y técnicos implicados con los sectores más directamente afec-

tados por los cambios tecnológicos y organizacionales en curso, la investigación debe recolectar informaciones sobre las nuevas habilidades requeridas del trabajador, las necesidades de formación y las actividades a ser emprendidas en ese campo; tomándose siempre, como referencia, escenarios del desarrollo de la empresa.

En función del diagnóstico, propio a cada empresa, la negociación de las acciones de formación puede servir para el enriquecimiento y/o la diversificación de las actividades ya existentes, o la formulación de nuevas experiencias en diferentes niveles educacionales y de calificación o recalificación técnica, con el aporte de las instituciones locales/regionales; especialmente las de la red del sistema público de enseñanza, del sistema de formación profesional mantenido por el sector empresarial o sindical y las universidades.

2. Consideraciones sobre la formación profesional negociada entre sindicato y empresa

Con la globalización de la economía y el proceso de reestructuración productiva que viene transformando, en ritmo acelerado, el mundo del trabajo, cambia también la formación profesional de los trabajadores, en forma, contenido y metodología, exponiéndose al debate de una nueva institucionalidad. La formación profesional se torna un aspecto importante del desarrollo industrial, que, en términos económicos y sociales, exige un avance de las relaciones establecidas entre los diferentes actores de la sociedad: ciudadanos e instituciones organizados de la sociedad civil; empresas y sus entidades representativas; Estado y sus instituciones científicas, tecnológicas, educacionales.

Si para un desarrollo industrial con capacidad técnica y justicia social son necesarias decisiones gubernamentales en el ámbito económico, educacional, científico y tecnológico, negociadas con las instituciones representativas de la sociedad, las acciones que a esto siguen también dependen, para su eficacia, de la participación de los actores sociales en cada región, local, empresa o, específicamente, en cada planta industrial.

En el caso brasileño, sin ignorar las imposiciones de la globalización y competitividad sobre el desarrollo industrial, la acción negociada sobre formación profesional, con la participación del gobierno, sindicatos y empresas, busca considerar la especificidad histórica y cultural del país, de sus regiones, de sus empresas, de sus trabajadores. Esa acción vincula, necesariamente, desarrollo industrial y social; entendiendo que la democratización de las relaciones de trabajo y la elevación de la capacidad técnica y de la calidad necesaria al proceso

productivo son requisitos fundamentales para responder a las condiciones de inserción del país en el mercado internacional y aumentar la competitividad de los productos brasileños, sin, no obstante, aumentar la exclusión social, fenómeno intensificado con la reestructuración productiva en tiempos de globalización económica.

Con ese fundamento, la propuesta de Formación Profesional Negociada apunta a desencadenar un proceso formativo negociado de manera bilateral entre sindicatos y empresas enfocadas, que estén introduciendo modalidades de reestructuración productiva o que ya las tengan implantadas. Considerando: i. la génesis de las concepciones gerenciales que, en cada empresa, dan soporte al proyecto de cambio; ii. el papel de la fuerza de trabajo, sea en lo que respecta a la posición que ella ocupa en el plano estratégico de reestructuración, sea en lo relacionado con su participación en las decisiones de la empresa, en los diferentes niveles; y, también, iii. la política de formación profesional asumida por la empresa; la trayectoria formativa negociada pretende mejorar la formación profesional y ciudadana –individual y colectiva– de los trabajadores y, simultáneamente los indicadores de evaluación de desempeño de la empresa. Por tanto, es indispensable que las propuestas de formación profesional sean construidas en el contexto de cada empresa enfocada, a partir de datos cuantitativos y cualitativos obtenidos en investigaciones de naturaleza participativa, con metodología de carácter interdisciplinario, que analice los cambios verificados en el contexto de la producción y del trabajo, relacionándolas con las necesidades de formación.

Por una propuesta formativa en la perspectiva de los actores sociales involucrados

Entendida como estrategia de calificación, la formación profesional requiere la participación de los diferentes actores sociales involucrados con la temática: sindicatos, empresariado, sistema educacional y de empleo. Superando la concepción de adiestramiento –característica adoptada en la capacitación para el puesto de trabajo en el paradigma fordista de producción–, ella puede constituirse en un medio de aumento de la eficacia de los procesos productivos por la intervención más competente de los trabajadores en actividades que requieren, además de conocimientos técnicos, iniciativa propia en la resolución de problemas, autonomía y responsabilidad en las decisiones, cooperación en las formas de trabajo colectivo; entre otras habilidades. De ese modo, democracia y formación se autorefuerzan en la construcción de espacios de trabajo más dignos y productivos.

Si el paradigma de la integración requiere la capacidad autónoma de los trabajadores, ésta se vincula a un proceso vivido en el interior de las organizaciones que reconocen el valor de la participación y, así, adoptan las relaciones de trabajo democráticas como opción técnica, social, económica y política para el aumento de la eficiencia productiva.

De ese modo, encarada desde el punto de vista estratégico, la formación profesional, para la empresa, extraña la dimensión tecnológica cuando ella asume la importancia del factor humano en el proceso productivo, aun para la competitividad.

Para el sindicato, desde el punto de vista estratégico, la formación profesional es entendida como una manera de que los trabajadores directamente involucrados con la transformación productiva puedan, de modo colectivo, comprender los cambios en curso e intervenir en ellos técnica y políticamente. Así, para los trabajadores, la formación orientada para el trabajo engloba una dimensión profesional que se integra, indisolublemente, a una dimensión política. Para algunos, esa formación tiene que ver con el derecho a la educación básica a que no tuvieron acceso en la edad apropiada. Para otros, está relacionada con la necesidad de formación continuada. Para todos, no obstante, ella representa la posibilidad de desarrollar las capacidades (sean intelectuales, técnicas, organizacionales, comunicativas, sociales, conductuales o de cualquier otra denominación que viene asumiendo actualmente) exigidas para la permanencia o acceso al trabajo en un mundo de exclusión social. Por eso la imprescindibilidad de la dimensión política de la formación profesional, en el sentido de desarrollar al ciudadano, al sujeto político, al sujeto socialmente capacitado; que pueda reflexionar críticamente, entre otras cuestiones, sobre la esfera de la producción, su posición y función en la estructura productiva, el contenido de su trabajo, sus derechos y deberes como trabajador, la necesidad de participación en la planificación, en la estructuración y en el control de la organización del trabajo, la participación en la formulación de políticas de formación profesional en la empresa y en las instituciones de formación profesional como actor social dotado de intereses propios; así como de ponerse delante de la realidad histórica, pensarla y actuar frente a ella.

Para el Estado, la educación y la formación profesional asumen dimensión estratégica para el desarrollo económico y social debiendo, una inserción propositiva y democrática en ese sentido, consustanciarse con políticas públicas de educación y de trabajo y generación de renta.

La propuesta de formación profesional negociada, en este cuadro, se presenta como un proyecto de construcción bilateral (sindicato y empresa) de una tra-

vectoria formativa específica (de la empresa enfocada y sus trabajadores) capaz de llevar a cabo las necesidades de la empresa en términos de organización, tecnología, producto y mercado, y de garantizar a las personas directamente involucradas en el proceso de trabajo, espacios de crecimiento técnico y ciudadano. Tal proyecto de construcción implica la participación activa del sindicato en el encaminamiento de una propuesta político/pedagógica de formación profesional, de interés del colectivo fabril, pudiendo, para tal fin, contar con el apoyo del sistema educacional y de formación profesional local. La propuesta debe tomar, como punto de partida, las necesidades detectadas junto a los trabajadores y sus representaciones de base y el diálogo establecido con la empresa, teniendo como referencia la sistematización de esas necesidades.

3. La metodología de investigación participativa en el Proyecto

La metodología de investigación participativa es una práctica que presupone la participación activa de los interesados. En este proyecto se trata de desarrollar un diagnóstico con vista a una experiencia de formación profesional en que la participación existe: desde el inicio, en la fase de definición de los objetivos; durante el proceso de investigación, con la recolección de datos y la elaboración de informes en cada empresa; y después de la investigación, en la fase de negociación de las acciones de formación. La metodología aplícase, así, no solo en el trabajo en terreno sino, también, en las fases de concepción de la formación de los miembros de los grupos sindicales involucrados y de definición de las acciones de formación profesional negociadas con las empresas escogidas. Ella consiste, esencialmente, en detectar las posibilidades y los contenidos de la formación con los actores implicados (sindicatos y empresas).

Internacionalmente, esa metodología tiene una larga tradición y existe bajo diversas formas, con variantes de investigación/intervención, investigación/acción, investigación/participante. El término “investigación participativa” fue escogido por ser más abarcante, sin contradecir los aspectos relevantes de las otras propuestas metodológicas. En el contexto de actuación sindical, la metodología de investigación/intervención fue testada, en particular en Italia, en el cuadro de la negociación de la formación profesional.

De modo general, donde existe voluntad de acción planeada sobre los problemas percibidos, la investigación participativa promueve amplia interacción entre investigadores y miembros representativos de la situación investigada. En función de su identidad y visiones del mundo, los actores contribuyen a buscar soluciones y proponer objetivos o contenidos de acción. En este proyecto, la in-

vestigación participativa se justifica en un contexto de cambio social y de redefinición de acciones sindicales y educacionales. Uno de sus aspectos importantes consiste en el hecho de crear un espacio de diálogo en la empresa, en el cual personas de varios niveles discuten el diagnóstico de la situación y las posibilidades de cambio. El espacio de diálogo permite también cotejar discursos establecidos en función de la razón empresarial (lucro, productividad, calidad, despidos, etcétera) con discursos establecidos en función de la razón sindical (nuevas formas de acción, mantenimiento del empleo, solidaridad, ciudadanía, etcétera).

Para garantizar la aplicación de la metodología en el proyecto, se ha buscado: adecuar la metodología a la actuación de los sindicatos en el contexto de la formación profesional, recalificación y negociación con empresas; favorecer la interdisciplinariedad con la contribución de especialistas de varias áreas (educación, ingeniería de producción, ergonomía, ciencias sociales, comunicación, etcétera); establecer una relación participativa entre actores, usuarios, miembros de las organizaciones interesadas, en el contexto de la investigación y de la formación; recolectar datos sobre la situación de cada empresa por medio del análisis de documentos y entrevistas; retornar la información a los interesados, después del análisis de los resultados, y tomar en consideración sus interpretaciones, reacciones o sugerencias; evaluar las condiciones de negociación de la formación profesional y definir el contenido y las modalidades de la formación; mantener el equilibrio entre la dimensión crítica o concientizadora de la investigación y su carácter instrumental (fijación de objetivos realistas, aplicación de métodos y obtención de resultados tangibles).

En su todo, las actividades de investigación/diagnóstico abarcan tres tipos de recolección de datos:

- 1º. Levantamiento de datos sobre la empresa y el contexto económico, social y regional**, a partir de fuentes secundarias externas, enriquecidas con datos obtenidos en la propia empresa. Esta recolección, iniciada antes del trabajo en terreno, con la contribución del equipo de investigadores de la COPPE, destinase a contextualizar la situación de la empresa (aspectos económicos, tecnológicos, organizacionales, etcétera) y sus consecuencias sobre la formación profesional.
- 2º. Levantamiento de datos sobre la situación de la formación profesional en la empresa.** Dependiente de la disponibilidad de datos de gestión de la empresa, esta recolección, además de la dimensión cualitativa (política de formación profesional de la empresa), considera necesariamente una dimensión cuantitativa (distribución del personal de la empresa por categoría funcional/profesional y respectivos niveles de formación).

3º. Levantamiento de datos sobre la relación de la formación de los trabajadores de la empresa, con los cambios en ella verificados en el contexto de la producción y del trabajo. Esta recolección se realiza por medio de cuestionarios aplicados en entrevistas, considerando una muestra representativa de tres niveles jerárquicos de la empresa (gerencia, supervisión, obreros de producción) y de las principales categorías profesionales, observados los siguientes pasos:

- adaptación y/o complementación de un cuestionario construido participativamente, con preguntas cerradas y abiertas;
- indicación, según criterios establecidos, de las personas a ser entrevistadas;
- realización de las entrevistas;
- tabulación de los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos en los cuestionarios;
- discusión de los resultados con el grupo de personas entrevistadas en cada nivel jerárquico de la empresa.

Del análisis de los resultados obtenidos en las entrevistas con aquéllos obtenidos en las dos primeras recolecciones se conforma un informe/diagnóstico, punto de partida para un conjunto de propuestas de formación profesional y educación (plan de formación).

a. *El universo de observación y el problema de representatividad*

En una investigación sobre los problemas generales de una empresa (su cultura y cambios organizacionales, por ejemplo), es posible establecer una estrategia de investigación cualitativa basada en entrevistas de una pequeña muestra intencional. En investigaciones de ese tipo, la unidad de observación es la propia empresa, considerada como entidad acerca de la cual varias personas expresan sus visiones o atestiguan sobre los acontecimientos. Esas personas no son consideradas como “objeto” de la investigación. Sus respuestas no se remiten a sus características intrínsecas o atributos individuales. Tales respuestas son interpretadas para ilustrar las visiones globales de la empresa.

En un estudio que pretende enfocar la formación profesional, la cuestión de la unidad de observación es diferente. Aunque la formación profesional tenga una dimensión colectiva –como objeto de Gestión de Recursos Humanos, desde el punto de vista empresarial, y como medio de capacitación colectiva y ciudadana, del punto de vista sindical–, la formación profesional es tratada como atributo individualizado. Esto significa que la unidad de observación más elemental es

el trabajador, con su educación adquirida en la escuela y por la práctica, y con los desafíos de calificación (o capacidades) que él tiene que enfrentar en función de la evolución de la tecnología, formas de organización y condiciones del mercado. En ese sentido, el universo de la investigación es el conjunto de los trabajadores de la empresa, que es visto de un modo en que se destacan los atributos relacionados con la formación. Tal universo y sus subconjuntos son objeto de cuantificación por la variable **efectivos**. La muestra, entonces, debe ser representativa de ese universo, tomando en cuenta su complejidad.

En el proyecto, la selección de la muestra es particular a cada empresa y, dependiendo del tamaño y de la complejidad de ésta, la muestra puede tener un tamaño variable; siempre tomando en cuenta que esto no ocurre en función del padrón tradicional de representatividad estadística, y sí, en función de una concepción cualitativa de la representatividad social por muestreo intencional. Además, debe ser tomada en cuenta la percepción diferenciada de los entrevistados, en función del nivel de visibilidad del proceso productivo propiciado por su inserción funcional, favoreciendo, así, una mayor transparencia de la muestra.

Por razones operacionales, puede ser necesario limitar la muestra intencional a ciertas categorías, sectores o unidades. Sin embargo, esa limitación debe obtener justificación, si es posible, consensual entre los participantes, encontrándose criterios para dar prioridad a ciertas categorías o situaciones en función de una evaluación previa acerca de la gravedad, urgencia, o significado sociopolítico de los casos en cuestión.

De todos modos, en la investigación, el universo de observación siempre tiene que abarcar el conjunto de los empleados de la empresa distribuidos en: i. tres categorías correspondientes a los diferentes niveles jerárquicos/de visibilidad del proceso productivo (gerencia, supervisión y obreros de producción); ii. diferentes categorías profesionales; iii. grupos específicos implicados en cambios tecnológicos o en puntos críticos del proceso productivo.

La muestra también debe tomar en cuenta la existencia de unidades (o plantas) de la empresa. Todas las unidades son representadas, a no ser que exista una cláusula en contrario, o sea, una opción deliberada de un subconjunto de unidades. Tal opción necesita ser cuidadosamente discutida entre los actores para evitar que las unidades no investigadas produzcan una distorsión importante en los resultados.

b. La elaboración de los cuestionarios y la realización de entrevistas

En la metodología de investigación/acción, es común la elaboración de cuestionarios temáticos, con preguntas de descripción y de proposición centradas en variables de análisis y en un listado de informaciones necesarias previamente definidas. Los temas se presentan lógicamente articulados y las secuencias de preguntas son intencionalmente construidas para producir un efecto elucidador. El punto de partida es la descripción de una situación, inmediatamente seguida por un momento de evaluación y de propuestas de acciones adecuadas.

Tomando en cuenta que, en el caso del Proyecto, se trataba de articular variables de la dinámica de la empresa con variables de formación profesional, fue concebida la estructura de un cuestionario básico incluyendo los siguientes temas:

1. Cambio en el contexto de producción y trabajo
2. Visión de la formación profesional
3. Descripción de la situación de la formación profesional de los trabajadores de la empresa
4. Acciones de formación profesional proporcionadas por la empresa
5. Propuestas de nuevas acciones
6. Modalidades de acción negociada sobre la formación profesional.

El tema 1. permitiría una aproximación general de los asuntos y, al mismo tiempo, una descripción de cambios tecnológicos y organizacionales que afectan principalmente los obreros de producción. El tema 2. permitiría captar la visión de mundo de los entrevistados, específicamente en lo que respecta a la formación profesional. El tema 3. permitiría una descripción de la situación de la formación profesional y de las fallas existentes. Se trataría de un minidiagnóstico de las necesidades de formación. El tema 4. permitiría una descripción de lo que la empresa está haciendo en materia de formación profesional y cómo los miembros de los diferentes niveles jerárquicos perciben las acciones de formación realizadas. El tema 5. propiciaría un levantamiento de las posibilidades de formación. Finalmente, el tema 6. buscaría la visión de los entrevistados sobre las modalidades de organización de la formación profesional, destacando la modalidad de negociación empresa-sindicato.

Considerada la naturaleza de la investigación, al cuestionario básico podrían ser agregadas preguntas para el análisis de situaciones específicas, como, por ejemplo, las vividas por trabajadores de sectores a ser tercerizados o de estaciones de trabajo en proceso de cambio. En estas circunstancias, las preguntas privilegiarían las variables de acción que enfocasen las demandas también específicas de formación.

Se ha previsto la adaptación y el enriquecimiento del cuestionario básico, en particular, para las empresas de autogestión o cogestión (criterio de propiedad), las empresas de gran porte que poseen un sistema de entrenamiento, las empresas sin sistema de entrenamiento y, aun, las empresas de gran impacto regional/local. En el caso de las empresas de autogestión, sería preciso un análisis más detallado de aspectos como: estabilidad o crecimiento de la producción, condiciones de mercado, situación financiera de la empresa, viabilidad de nuevos productos y nuevos procesos, medios de mejorar la productividad sin despidos, mejoría de las condiciones de trabajo, situaciones de trabajo y cuestiones de *layout* que pudieran ser objeto de análisis ergonómico, e incidencia de todos estos aspectos sobre las necesidades de formación profesional en los tres niveles (gerencia, supervisión, obreros de producción).

De todos modos, la investigación inicial podría tener un carácter más exploratorio para detectar áreas de actuación menos padronizadas en que análisis ergonómicos u otros tipos de intervención pudiesen darse, incluso, a nivel gerencial.

La expectativa del Proyecto de consolidar canales permanentes de negociación entre empresa y sindicato, sobre las trayectorias desarrolladas en la formación profesional de los funcionarios de cada empresa, recomendaba que todo el proceso descrito hasta entonces fuera acompañado por un Comité Bilateral Gestor del Proyecto –un organismo que, por su propia acción, debería operar cambios culturales; sea en la administración de la empresa, sea en la dirección del sindicato.

En enero de 1998, fueron distribuidos a los equipos sindicales de investigación los tres cuestionarios básicos a ser aplicados en las entrevistas, según la muestra en los tres niveles jerárquicos de la empresa (operacional, intermediario y gerencial); en una versión que incorporó las sugerencias surgidas del análisis de esos instrumentos por los equipos sindicales en el período de su capacitación, así como los resultados de un pretest realizado por el equipo de investigadores de la COPPE/UFRJ. Realizadas las entrevistas, tendrían curso los siguientes procedimientos:

- tabulación e interpretación de los datos;
- elaboración de informes preliminares;
- retorno de los resultados a los grupos de entrevistados por nivel y agregación de elementos de interpretación y decisión;
- elaboración de un informe final relacionando los resultados del trabajo en terreno con las recolecciones 1. y 2. (variables referidas a las características de la empresa y a la situación de la formación profesional de su personal).

De acuerdo con los procedimientos previstos, los informes preliminares, resultado de la recolección de datos realizada por medio de los cuestionarios y entrevistas, serían analizados por la COPPE para, en conjunto con las informaciones de las otras fuentes, constituir subsidio para el Informe/Diagnóstico de cada empresa. Ese informe ya debería contener indicaciones para una acción de formación profesional a ser proyectada bilateralmente, dentro de la misma visión participativa del proceso de investigación, conforme a lo previsto en las fases potenciales del proyecto.

Tabla 2: Distribución de las empresas seleccionadas por la CNM según subsectores y sindicatos

SUBSECTORES	Nº DE EMPRESAS	SINDICATOS
Siderúrgico	1 1 1	Timóteo João Monlevade Pará
Aeroespacial	1 1	Petrópolis São José dos Campos
Automovilístico, autopartes y material de transporte	1 2 1 1	ABC Manaus Canoas Juiz de Fora
Metalúrgico y mecánico	1 2 2 1	Sorocaba ABC Porto Alegre Pará
Electroelectrónica	1 1 1 2	ABC Manaus Canoas Jaraguá do Sul
TOTAL	21	12

4. *Reflexiones sobre el desarrollo del Proyecto*

Teniendo en vista los propósitos del Proyecto y pretendiendo contemplar, en la experiencia inicial, la representación de los diferentes subsectores de la rama metalúrgica, fueron seleccionadas, por la CNM, veintiuna empresas localizadas en diferentes regiones del país, involucrando, en ese momento, doce sindicatos afiliados a ella.

En la presentación del Proyecto por la CNM y COPPE a los equipos sindicales de investigación –dirigentes y asesores indicados por los propios sindicatos–, realizada en septiembre y octubre de 1997, en encuentros regionales, a fin de analizar y discutir los objetivos del Proyecto; sea en lo que dice respecto al alcance específico de la temática, sea en lo que respecta a los aspectos políticos del Programa INTEGRAR, y discutir y delinejar encaminamientos para la negociación del estudio con la dirección de las empresas, ya se observaba, en la expresión de estos sindicalistas, algunas dificultades a ser enfrentadas.

Al tanto de que la discusión sobre las posibilidades de negociación de formación en las empresas no podía prescindir de la etapa de planificación de la operacionalización del proyecto por los sindicatos frente a la realidad de cada uno, en general, surgían cuestiones relativas al ineditismo de la acción en el propio sindicato y, en razón de esto, la escasa acumulación de experiencia en la temática, y las reales posibilidades de concretización de las acciones; sea por reacción de las empresas (la viabilidad de negociación con las empresas, en algunos casos, se presentaba como dudosa), sea por cuenta de cuestiones internas al sindicato (la cultura de una práctica volcada exclusivamente hacia los temas tradicionales, la falta de posicionamiento en cuanto a la inclusión de la formación profesional entre las prioridades de la agenda de negociación, por ejemplo).

Sin embargo, había un reconocimiento de la pertinencia del Proyecto en términos de avance del movimiento sindical en dirección a un nuevo sindicalismo –el sindicato/ciudadano–, haciéndose evidente la exigencia de compromiso de los equipos en la construcción de una nueva praxis con repercusiones, incluso, para una (re)elaboración del conocimiento sobre las transformaciones productivas. En este sentido, se imponía la asesoría de la universidad, así como el acompañamiento de la discusión técnica sobre la formación profesional en las negociaciones sindicato-empresa.

En diciembre de 1997 se desarrolló un proceso de capacitación de los equipos, bajo entera responsabilidad de la COPPE/UFRJ, teniendo, la programación, una semana de trabajos con metodología compatible con el carácter de investigación participativa del Proyecto, volcándose hacia los siguientes objetivos generales:

- contribuir al desarrollo de un programa de formación sindical que apunta a la preparación de dirigentes y asesores técnicos para una actuación calificada en los procesos de negociación, particularmente en los temas de formación y recalificación profesional;
- subsidiar conceptual y operacionalmente la preparación de los veintiún equipos sindicales (dirigentes y asesores técnicos) para la realización del trabajo en terreno en las empresas que integran el Proyecto Investigación Participativa para la Formación Profesional Negociada;
- propiciar a los equipos condiciones para profundizar el debate sobre la propuesta de formación profesional negociada entre empresa y sindicato, teniendo en vista la consolidación de una política (y práctica) sindical que incorpore nuevas dimensiones y espacios de intervención y actúe de forma integrada sobre las cuestiones relativas a la educación y al trabajo.

A partir de esa capacitación, el Proyecto se ha desarrollado en sus fases potenciales, de acuerdo con la realidad propia de cada sindicato y de la relación sindicato-empresa, lo que no significa un curso libre de avances y retrocesos. Siempre con el acompañamiento de la CNM/CUT y la asesoría de la COPPE/UFRJ, se iban sosteniendo las acciones y trabajando los dilemas.

Desde el punto de vista de las empresas, influyeron en la realización del Proyecto la coyuntura económica desfavorable, la agudización del conflicto capital vs. trabajo en función de la recesión económica, los cambios de capital accionario y, consecuentemente, de administración, además de, en algunos casos, la inexistencia de relaciones democráticas entre la empresa y el sindicato.

Desde el punto de vista de los sindicatos, factores como las disputas políticas en el interior del propio sindicato, las prioridades de la agenda sindical (campaña salarial, elecciones), la falta de una mayor articulación entre la Confederación y los sindicatos para la necesaria sustentación política de la propuesta, aliados a las cuestiones ya mencionadas con relación a las empresas; hizo que el desarrollo del Proyecto se extendiera, en su primera etapa, más del tiempo inicialmente previsto, con algunas bajas en el proceso.

En una evaluación global, sin embargo, se considera exitoso el hecho de llegar a un informe/diagnóstico en diez empresas y en una ciudad⁵, sin contar que la consistencia de la discusión y del tratamiento del tema creció incluso entre aquellos que no consiguieron tornar efectivo el Proyecto en todas sus fases potenciales de alcance correspondientes a la primera etapa.

⁵ En João Monlevade, la recusa de la empresa indicada para el Proyecto llevó al sindicato, junto con el poder local, a desdoblar la acción de formación profesional hacia el ámbito de desarrollo local, volcándose, ahora, hacia la atención de trabajadores empleados y desempleados de esa ciudad.

Tabla 3: Resultados alcanzados en la ejecución de la primera etapa del Proyecto

ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL PROYECTO	Nº DE EMPRESAS
Negociación del sindicato con la dirección de la empresa	21*
Acuerdo entre las partes para realización del estudio	10
Realización del estudio en la empresa	10
Elaboración del informe/diagnóstico	10
Presentación del informe/diagnóstico a la empresa	09
Negociación de la etapa de planificación e implementación de las trayectorias formativas	07**
Protocolo de intenciones para elaboración de la propuesta de formación profesional	04

* Debe observarse que solo se ha conseguido presentar el Proyecto en 19 empresas de las 21 inicialmente seleccionadas. El universo de 21 empresas fue alcanzado por la inclusión de dos nuevas empresas indicadas por la CNM.

** En una de las empresas, la única de autogestión, ese proceso no se ha caracterizado como negociación de la etapa de planificación de trayectorias formativas. Sin embargo, el Proyecto está en curso bajo la forma de capacitación gerencial, tanto en el rediseño de productos como en las estrategias de ventas.

En resumen, el desarrollo del Proyecto, hasta el segundo semestre de 1999, ha mostrado el siguiente cuadro de realización de las acciones:

Aun con diferencias de percepciones y prácticas de políticas de recursos humanos en las empresas con que se llegó a la elaboración del informe/diagnóstico, se verifica un hiato entre el valor atribuido a la formación profesional en el discurso de la modernización productiva y la concretización de oportunidades de (re)calificación profesional de los trabajadores.

Son pocas las empresas que cuentan con un sistema estructurado de desarrollo educacional y profesional de sus empleados, y, de modo general, las acciones se reducen, en este sentido, a la realización de eventuales conferencias y/o a la ocurrencia de capacitaciones rápidas contratadas con los proveedores para la operación de nuevos equipamientos. Las oportunidades de formación, cuando existen, no contemplan a todos. Como se efectúa un nítido movimiento de elevación del nivel de escolaridad en las exigencias establecidas por las empresas para la admisión de nuevos cuadros, se observa entre los trabajadores la percepción de la importancia de la educación básica como instrumento para el mantenimiento

Cuadro 1: Percepción sobre el interés en formación profesional observado en las empresas

TIPO DE EMPRESA	PORTE / CONTROL	VALOR DE LA FP EN LA CULTURA EMPRESARIAL	VALOR DE LA FP PARA LOS TRABAJADORES COMO INSTRUMENTO DE MANTENIMIENTO DEL EMPLEO	EXISTENCIA DE POLÍTICA DE FP EN LA EMPRESA	EVALUACIÓN DE LOS TRABAJADORES SOBRE LAS OPORTUNIDADES DE FP EN LA EMPRESA
Material de transporte	Grande / Extranjero	Alto	Alto	Sí	Parciales
Material de transporte	Mediano/ Nacional	Bajo	Mediano	No	Inexistentes
Bienes electrónicos de consumo	Mediano / Nacional	Bajo	Alto	No	Muy limitadas
Siderurgia de aluminio	Grande / Nacional	Alto	Alto	Sí	Amplias
Gatos hidráulicos	Pequeño / Autogestionario	Bajo	Bajo	No	Inexistentes
Montadora de automóviles	Grande / Extranjero	Alto	Alto	Sí	Parciales
Autopartes	Mediano / Extranjero	Mediano	Alto	Sí	Limitadas
Autopartes	Mediano / Extranjero	Bajo	Alto	No	Muy limitadas
Motores eléctricos	Mediano / Nacional	Bajo	Mediano	No	Muy limitadas
Herramientas para cortar (cutillería)	Mediano / Nacional	Bajo	Alto	No	Inexistentes

del empleo. Así, no obstante la heterogeneidad del conjunto de las empresas (en tamaño, administración, productos y tecnología), y del perfil de sus trabajadores (en edad, sexo, experiencia profesional y nivel de instrucción), en lo que respecta a las demandas de formación; aun en la región del ABC, donde se concentra el contingente de metalúrgicos más calificados del país, la realización de la investigación apuntó a la necesidad prioritaria de formación básica y técnica por parte de los trabajadores.

Teniendo esto en cuenta, se ha entendido que, en las experiencias de formación profesional negociada entre sindicato y empresa, aun proyectándose trayectorias específicas a la realidad de los trabajadores de cada empresa enfocada, tales trayectorias deberían dar cuenta de una lógica que transcendiera la singularidad de cada empresa, en la perspectiva de una formación más amplia, no reducida al instrumental; permitiendo al trabajador una visión crítica de todo el proceso de transformación.

En ese sentido comenzaron a ser pensadas tres modalidades de trayectorias formativas, aprovechando, también, la experiencia acumulada en el desarrollo del Programa INTEGRAR con certificación de 1^{er} grado para los trabajadores desempleados. Tales modalidades fueron denominadas de Formación Básica, Formación Técnica General y Formación Técnica Focalizada, lo que no significa la oposición formación general a formación profesional.

La Formación Técnica General, buscando aumentar la comprensión de los trabajadores sobre el proceso productivo en que están insertos, adoptaría como referencia las transformaciones por que pasa, como un todo, el subsector de la cadena productiva de la empresa en cuestión. Tomando como ejemplo el complejo automotriz, el proceso de automatización de base microelectrónica (automatización flexible) permite, en los sistemas de gestión, un tipo de control y visibilidad del proceso productivo en tiempo real. En términos de producto, la migración de una plataforma electromecánica hacia una de base electrónica trae la posibilidad de agregación de valor en la producción de módulos integrados de componentes, substituyendo la pulverización de productos discretos. La comprensión de esos cambios implica conocimientos, por ejemplo, en las áreas de Informática, Electrónica, Control de Procesos, Estadística y Matemática Aplicada, conocimientos estos que no se circunscriben a un puesto de trabajo, sino que se remiten a bases conceptuales que conforman los cambios.

La Formación Técnica Focalizada, a diferencia de la Formación Técnica General, correspondería a una trayectoria formativa centrada en el análisis específico del proceso de trabajo de un área funcional delimitada, incorporando procedimientos metodológicos de análisis del trabajo utilizados por la ergonomía, de

modo de posibilitar a los interesados capacidad crítica para intervenir en la constitución del proceso productivo (modificación endógena).

La experiencia de diseños de trayectorias formativas, a partir de las modalidades arriba enunciadas, llegó a ser encaminada, en el segundo semestre de 1999, en solo una de las empresas en la cual se alcanzó la fase de firmar un protocolo de intenciones para elaboración de la propuesta de formación profesional negociada. Sin embargo, el trabajo del Comité Bilateral, con representantes de la empresa y del sindicato, tuvo problemas de continuidad por determinación de la Gerencia de Recursos Humanos, después de un conflicto desencadenado por la dimisión de trabajadores. En los demás casos, sea por límites impuestos por la empresa a la negociación, sea por falta de claridad de los objetivos políticos en el tratamiento de la temática, por parte del sindicato, la fase de planificación se mantuvo suspendida.

Mientras tanto, como consecuencia de la permanente evaluación de los resultados alcanzados, en el interior de la CNM, fue tomando cuerpo la idea de estructuración de un Programa INTEGRAR para empleados, agregando las experiencias en curso, con el objetivo de desarrollarlo en todas las cadenas productivas del sector metalúrgico; incluso con la posibilidad de certificación para los trabajadores que no concluyeron la enseñanza básica y media.

Todo esto desafía a reflexionar sobre las posibilidades de negociación de la formación profesional entre sindicato y empresa en el contexto de la relación capital y trabajo en Brasil, o sea, sobre las posibilidades de avance del diálogo social en el campo de la calificación. Y, también, sobre el papel del sindicato en el desarrollo de acciones, a veces inéditas, desde el punto de vista de su responsabilidad como ejecutor en el campo de la educación y de la formación profesional; principalmente cuando el Gobierno, teniendo en vista una nueva institucionalidad para esa formación, reduce el papel ejecutor del Estado, diluyendo entre diferentes actores la atribución de responder a los derechos sociales de ciudadanía.

**D. LA CONTRATACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL
EN LA EMPRESA: *por una directriz política de avance
del diálogo social entre empresariado y sindicato en Brasil***

El desarrollo del Proyecto Investigación Participativa para Formación Profesional Negociada demuestra que las relaciones capital-trabajo en Brasil aún guardan contornos de atraso, de autoritarismo y de no reconocimiento del papel representativo de cada actor frente al otro. En pocos casos ocurre el diálogo propiciado por el mutuo reconocimiento de la legitimidad social y productiva de las

partes. Ocurriendo ese reconocimiento, la expectativa del empresariado sobre el objeto de negociación se proyecta, básicamente, en las cuestiones de sueldo y mantenimiento del empleo, éste encarado como número de puestos de trabajo. Por parte del sindicato, aunque la agenda de negociaciones se haya ampliado, incluyendo salud, educación y calificación, las estrategias de actuación aún son tímidas frente a la realidad que se impone en estos campos, postergados con relación a la problemática del desempleo por la contingencia, hoy, del estancamiento económico del país.

Los resultados del Proyecto evidencian la dificultad de llegar al conjunto de las veintiuna empresas seleccionadas por la CNM/CUT; desde el caso de empresas que, aun tratándose de negociación de un trabajo en terreno de la formación profesional, recusaron oír la propuesta del sindicato, hasta aquéllas que se consideraban autosuficientes en el encaminamiento del proyecto de capacitación profesional de sus cuadros. Aun después de la realización de la investigación, hay una discontinuidad de interés de las empresas por un trabajo conjunto o la apropiación de sus resultados para un proyecto de realización unilateral. Por el lado del sindicato, no resulta menos significativo la falta de preparación de la estructura sindical para negociar, en el campo de la calificación de los trabajadores, con argumentación capaz de suplantar la lógica pragmática de retorno de las inversiones asumida por las Gerencias de Recursos Humanos.

No obstante empresa y sindicato reconozcan la importancia de la formación profesional, especialmente cuando las ganancias de eficiencia de la lógica *taylorista/fordista* (escala, padronización, automatización rígida, etcétera) pasan, en los modelos integrados de producción, a ganar otras características (entre las cuales, la valorización de competencias de los trabajadores: creatividad, capacidad de leer e intervenir en los procesos, etcétera) las prácticas de negociación sobre esa temática, en la realidad, aún se dan en la confrontación capital vs. trabajo del paradigma anterior. Esto en parte porque en el mercado de empleo asalariado, la demanda es mayor que la oferta y, desde el punto de vista de la empresa, la formación es considerada como su patrimonio y no como un derecho del trabajador. Acreditar, en una visión reduccionista, que la fuerza de trabajo externa a la empresa –con contingentes de mayor nivel de escolaridad y sujetos por la relación oferta demanda, a salarios inferiores– venga a resolver los nuevos desafíos impuestos por las actuales formas de competitividad productiva y, en razón de eso, despreciar la cultura del trabajo acumulado en la empresa (el saber técnico y contextualizado de los trabajadores), es replicar el modelo anterior; solo que revestido de una retórica de modernidad.

En Brasil, el paradigma de la integración/flexibilidad no es una realidad alcanzada en extensión y profundidad por todas las empresas –aunque sea indis-

cutible su importancia, por representar la referencia de una nueva racionalidad para la eficiencia productiva-, y la política de formación profesional por ella adoptada tampoco es homogénea, mucho menos, sistemática. Se encuentra desde empresas que estructuraron un sistema de formación propio (en general, las de gran tamaño), pasando por otras que se valen de acciones tópicas de entrenamiento demandado, por ejemplo, por la adopción de una nueva tecnología (*hardware o software*), hasta aquéllas que no tienen presente tal preocupación en su estrategia de existencia. Además, bajo la menor amenaza de reducción de ganancias o pérdida de mercado, la inversión en formación, vista como costo, pasa a ser ítem de reducción presupuestaria.

No hay duda de que el grado de complejidad de las cuestiones que involucran la formación profesional en Brasil y países de América Latina, es mucho mayor que en los países que, participando de la economía globalizada, lo hacen de modo privilegiado, por poseer la concepción y fabricación de productos con mayor valor agregado y una población trabajadora con derechos sociales de educación y otras necesidades básicas, históricamente asegurados.

En el caso brasileño, la apertura de la economía, sin los criterios de preservación de mercado que todos los países desarrollados ejercen en su territorio, no ha contribuido a superar las desigualdades por largo tiempo acumuladas.

En lo que respecta a la formación profesional para la manutención y/o inserción en el mercado formal de trabajo asalariado, ésta guarda una relación directa con el papel que el país asume en la división internacional del trabajo y la implementación de una política de desarrollo económico. En el caso específico de la rama metalúrgica, tiene que ver con la existencia de una política industrial concebida internamente, vinculada a las relaciones internacionales, sin embargo, no subordinada a los intereses exclusivamente externos. Dentro del actual cuadro de recesión y de crisis institucional del gobierno brasileño, las posibilidades de tornar viables acciones formativas negociadas entre sindicato y empresa quedan, consecuentemente, debilitadas.

¿Cómo sustituir un círculo perverso de inexistencia de política industrial, pérdida de autonomía frente al capital financiero, dependencia de inversiones en la producción, precarización de las relaciones de trabajo, aumento constante de excedente de mano de obra y manutención de niveles de baja escolaridad por un círculo virtuoso de política de desarrollo que favorezca la inclusión, la agregación de las fuerzas democráticas y progresistas, la utilización del ahorro interno para inversiones productivas, la garantización de derechos sociales (entre ellos, el derecho al trabajo) y el quiebre de la inercia en el plan concreto de educación y de formación profesional determinado por la real necesidad de desarrollo?

Si la perspectiva de una nueva institucionalidad de formación profesional traída por la participación de diferentes actores sociales representa un avance en el ideario democrático, eso no garantiza la consecución de las acciones sin las condiciones de materialidad objetiva.

La calificación y recalificación de los trabajadores, en ese sentido, no exime, en países como el Brasil, el papel del Estado como proponente y ejecutor de las acciones formativas, aun contando con la actuación de la empresa y del sindicato. Éste no debe ocupar el lugar de la escuela y sí intervenir para que la escuela desempeñe su función social principal. De la empresa se espera, no la sinecura de la formación parcial y dirigida, sino el respeto al derecho de calificación del trabajador.

El Proyecto Investigación Participativa para Formación Profesional Negociada, en el ámbito del Programa INTEGRAR de la CNM/CUT, representa la participación del sindicato en una iniciativa del gobierno –el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR)–, que tiene como estrategia la inclusión de la formación profesional en la agenda de la política pública de trabajo y generación de renta. Es preciso que esa estrategia no solo democratice la oferta formativa sino que aporte esfuerzos de intervención calificada de los diferentes actores sociales para la conformación de las acciones efectivas en el campo en cuestión.

En el plan de contratación de la formación profesional de los trabajadores de las empresas, es natural que los actores sociales implicados expresen intereses distintos, y a veces, antagónicos, cristalizando conflictos. Es la nítida objetivación de esos intereses, así como el respeto a la autonomía de cada parte lo que, en el campo de la negociación, puede propiciar el diálogo y el alcance de puntos concretos de acuerdo.

En este sentido, instituciones que poseen legitimidad junto a esos actores pueden tener un papel activo, sea ayudando a construir un mayor conocimiento en la temática (en este caso, la formación profesional) sea facilitando el diálogo por una acción mediadora.

Por el precario reconocimiento mutuo de la legitimidad de representación entre sindicato y empresariado en Brasil, y aún la incipiente participación de esos actores en acciones bi o tripartitas en el campo de la formación profesional, es que la universidad pública, como institución comprometida con la producción y difusión del conocimiento en beneficio de la sociedad, puede desempeñar un papel auxiliar en el diálogo social para una formación profesional negociada. Tal

contribución aquí se hace más necesaria que en los países en los cuales la mediación ya está dada por la existencia de legislación específica, junto a relaciones sociales más democráticas históricamente construidas.

La asesoría de la COPPE/UFRJ en este proyecto, tanto en la capacitación de los equipos sindicales del estudio como en la negociación y realización de las diferentes etapas de la investigación participativa en la empresa, permitió percibir algunas facetas de las actuales posibilidades de negociación de la formación profesional para los trabajadores en las empresas investigadas; conforme se apunta en el cuadro que se muestra a continuación.

Se puede decir que la práctica de investigación/acción ha contribuido a un cambio en la cultura sindical y a una mayor apropiación de la temática por los dos actores directamente implicados. Contradicciones, incertidumbres, desafíos y posibilidades conviven en un proyecto que representa, en la estrategia del sindicato, una acción de resistencia propositiva y de intervención en las políticas públicas. Conscientes de que la formación profesional, aislada, no mejora calidad de vida y justicia social, la CNM/CUT y sindicatos a ella afiliados entienden que, asumiendo un papel proponente mediante experiencias concretas, es que podrían surgir nuevos modos de conducción democrática de reestructuración productiva con inclusión social. De todos modos, los resultados del Programa INTEGRAR con la formación profesional negociada en el sector metalmecánico brasileño, asociados al contexto de una política pública que redefine espacios en la construcción de la nueva institucionalidad de la educación profesional en Brasil, imponen a la CNM/CUT avanzar en las reflexiones, formulaciones e implementación de estrategias formativas que articulen las dimensiones de calificación de la acción sindical y formación profesional/educación formal de los trabajadores. Las experiencias en curso deberían conferir especial atención a las directrices relativas a la negociación y contratación colectiva de la educación y formación profesional, bajo pena de no conseguir avanzar con relación a la actual etapa de diálogo entre sindicatos y empresas.

En esta perspectiva, la CUT viene señalizando el establecimiento de una mayor organización de la Central con vistas a la actuación en educación y calificación profesional, estableciendo sinergia entre las entidades sindicales de las diferentes ramas que la componen.

Para la Central, es preciso exigir de los gobiernos el cumplimiento del dispositivo constitucional relacionado con el derecho de los jóvenes y adultos a la educación, por medio de medidas que apunten a la erradicación del analfabetismo y al desarrollo de programas de educación supletoria de calidad, así como certifi-

Cuadro 2: Aspectos observados en la inserción de las diferentes instituciones en el Proyecto PPPN

Instituciones involucradas	Empresa	Sindicato	Universidad
Acciones Desarrolladas en el proyecto	<ul style="list-style-type: none"> desconfianza de la mayoría de las empresas frente al carácter inédito del proyecto Negociación del sindicato con la dirección de la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> timidez en la negociación en función del involucramiento aún estricto en el campo de la FP inseguridad por la inexperiencia en el desarrollo de las actividades futuras y por la fragmentada comprensión de la dimensión política del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> ineditismo de la universidad al presentarse, en la empresa, como asesora del sindicato contribución del papel técnico de la universidad para la aceptación del proyecto sindical por la empresa aceptación parcial de los pares académicos de la función de asesoría de la universidad al sindicato
Realización del estudio en la empresa	<ul style="list-style-type: none"> indiferencia frente a la realización de una investigación más expectativa, no obstante, por los resultados de una investigación del sindicato extrañeza por el carácter participativo de la metodología adoptada en el estudio 	<ul style="list-style-type: none"> sorpresa de algunos sindicalistas frente a su capacidad de investigador e incomprendimiento de esa función, por otros, deseando traspaso de las actividades de investigación a la asesoría descubrimiento de nuevas posibilidades de lectura de la fábrica ganancias de aprobación para la acción sindical en ese nuevo campo cambio positivo en el diálogo con la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> ansiedad debido a diferencia del tiempo previsto en el diseño del proyecto y su tiempo real de acometimiento avance en el conocimiento por la riqueza de datos obtenidos y de la metodología participativa adoptada reconocimiento de las virtualidades de la actuación social del sindicato

<p>Presentación del informe/diagnóstico a la empresa</p>	<ul style="list-style-type: none"> reconocimiento de la calidad del trabajo realizado por el sindicato intención de apropiación de las sugerencias, de acuerdo a su estrategia reticencia en cuanto a una perspectiva bipartita de continuidad del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> afirmación del sindicato frente a la empresa toma de conciencia de la importancia de la FP para la negociación de ésta y de otras cuestiones recelo frente a la magnitud de expectativas generadas y de la conciencia de la poca acumulación de experiencia en la temática 	<ul style="list-style-type: none"> legitimación junto a la empresa del papel de la universidad como institución asesora reconocimiento por parte del sindicato de la necesidad de aporte teórico/metodológico de la universidad en el desarrollo temático de la FP
<p>Negociación del diseño e implementación de las trayectorias formativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> preocupación primero con los costos de la FP e interés en el financiamiento público de las acciones descarte del sindicato y asunción de la FP como campo de actuación de su exclusividad desconfianza de la capacidad del sindicato de proyectar la acción 	<ul style="list-style-type: none"> timidez en la negociación, ahora en función de la construcción de una agenda concreta en la temática inseguridad frente al hecho de que el diseño de las trayectorias formativas sea una construcción en proceso y no un producto acabado a ser ofrecido por los sindicatos a las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> falta de experiencia académica en la dinámica de las relaciones entre capital y trabajo exclusión de la universidad, por parte de la empresa, en el conflicto capital vs. trabajo confirmación de la necesidad de real involucramiento político del sindicato para tornar efectivo el diálogo con la empresa constatación de una real demanda de FP por los trabajadores y de posibilidades restringidas de negociación empresarial sindicato

car los conocimientos de los trabajadores, garantizar su reescolarización y negociar su formación. En ese sentido, es fundamental que los cursos de calificación y recalificación profesional sean vinculados a los procesos regulares de enseñanza (enseñanza básica, media y superior) y obtengan aprobación legal por medio del ofrecimiento de créditos y certificados escolares (sistema de certificación) reconocidos por el Ministerio de Educación y del Trabajo; además de ser también considerados y valorizados por las empresas en las negociaciones, convenciones y contratos colectivos. La definición de las modalidades de formación profesional, de las políticas de inserción profesional, de los itinerarios formativos y de las movilidades/promociones profesionales, o sea, el proceso de reconocimiento y construcción social de las calificaciones, debe formar parte de la agenda de reivindicaciones frente a las empresas y a los gobiernos de los diferentes niveles administrativos de la Federación. Es importante, además, que esas iniciativas estén en sintonía con las proposiciones que han sido llevadas a los Foros del Mercosur, entre ellas: vinculación de la formación profesional con la escolaridad, negociaciones bipartitas en las ramas, instancias de definición normativas tripartitas, participación de los sindicatos y de las organizaciones por local de trabajo en la negociación por empresa o rama.

Es en tal dirección de negociación y contratación colectiva que la CNM reafirma los principios de una política de formación profesional negociada entre sindicato y empresa, principios estos consustanciados en la vivencia de la investigación participativa del Programa INTEGRAR, que son:

- la oportunidad de desarrollo profesional para todos;
- la convivencia de diferentes ofertas/modalidades de acción formativa (desde la realización de conferencias y el entrenamiento en servicio, hasta el desarrollo de cursos más sistematizados, tanto en el campo de la formación general como en el de la formación técnica especializada);
- la potencialización de la atención en educación básica o profesional mediante acciones financiadas por el poder público y gerenciadas de modo tripartito;
- la participación de los trabajadores en la definición de criterios para las oportunidades de capacitación en cada sector;
- la garantía de condiciones que permitan a los trabajadores participar del proceso de formación planificado;
- el aprovechamiento de la experiencia acumulada del trabajador en la organización de los contenidos y de la metodología de las actividades de los cursos de formación ofrecidos;
- el desarrollo de una formación que posibilite el crecimiento técnico (por el conocimiento de los fundamentos técnico/científicos del proceso productivo), al lado de otras dimensiones de formación ciudadana.

Para la consecución de esos propósitos se recomiendan, como directrices de una política para favorecer las actividades del sindicato frente a esa modalidad de formación:

- continuar interviniendo en las políticas públicas de educación, trabajo y generación de empleo y renta, mediante acciones propositivas en el campo de formación profesional para trabajadores empleados;
- fortalecer la representación sindical en los foros institucionales deliberativos (comisiones estadales y municipales de empleo), con el objetivo de buscar la democratización de estos espacios y garantizar el debate sobre las prioridades y la efectividad social de las políticas gubernamentales relacionadas con la calificación/recalificación para el trabajo;
- articular la acción de las centrales sindicales en el sentido de incluir la negociación de la formación profesional en las empresas como ítem en la agenda del movimiento sindical y de definir parámetros para la contratación colectiva de acciones en ese ámbito;
- intensificar la línea de formación sindical en la temática de la relación educación y trabajo, apuntando a la preparación de dirigentes para actuar, en forma calificada, en los procesos de negociación y celebración de acuerdos colectivos en el campo de la calificación/recalificación de los trabajadores en las empresas, así como en la formulación de propuestas en el ámbito de las políticas públicas de educación y formación profesional, incluso en los aspectos de destinación y utilización de los recursos de los fondos de financiamiento y de actuación de las agencias de formación para el trabajo;
- interactuar con el sistema público de enseñanza y de formación profesional en el sentido de institucionalizar las propuestas alternativas de educación y formación profesional de los trabajadores, garantizándoles el reconocimiento y la validación de conocimientos adquiridos por la experiencia de trabajo y vida, y también, la certificación de estudios;
- interactuar con las instituciones representativas del empresariado buscando tornar viable la organización de comités bilaterales para deliberar sobre la concepción, el desarrollo, la gestión y la evaluación de las acciones formativas negociadas entre sindicato y empresa;
- demandar del Gobierno, como articulador, fomentador y regulador de las políticas públicas de educación, trabajo y generación de empleo y renta, la manutención de apoyo a las acciones de formación profesional negociada, mediante la garantía de continuidad de un Plan Nacional de Calificación del Trabajador comprometido con la modernización de las relaciones de trabajo, el desarrollo económico y la inclusión social;
- demandar, también del Gobierno, una política de asignación estable de recursos financieros para el desarrollo de las acciones comprometidas con la efectividad social de la calificación de los trabajadores, incluidas aquéllas

que el movimiento sindical está emprendiendo para la formación profesional negociada en las empresas.

Coherenteamente con esas directrices, la CNM/CUT está desarrollando, en este momento, la construcción del Programa Integrar para Empleados –PIE–, teniendo en vista la importancia de contar con una propuesta metodológica de trayectoria formativa para ser presentada a la negociación con las empresas, en función de demandas identificadas en la investigación participativa. La intención es, validando la experiencia piloto, en corto espacio de tiempo, institucionalizar el Programa junto al sistema público de enseñanza y al sistema de formación profesional como modalidad de atención en el ámbito de las políticas públicas de educación y formación profesional.

E. CONCLUSIÓN

Es notorio que se encuentra en curso, en el movimiento sindical brasileño, una transformación en las concepciones y prácticas relacionadas con la formación profesional, mediante la asunción de propuestas y proyectos *propios* apuntando a la intervención en las políticas públicas que inciden sobre el mundo del trabajo.

Al actuar en el campo de la formación profesional, en un tiempo de crisis del empleo y de nuevas exigencias de calificación impuestas por los procesos de re-estructuración productiva, la entidad representativa de la organización de los trabajadores extiende sus relaciones en la sociedad, preocupándose, también, de la inclusión de los desempleados.

En el caso del Programa INTEGRAR, su participación en el PLANFOR –cuya prioridad de atención se da a los trabajadores que están en mayor desventaja social y no tuvieron acceso a la educación o a las formas tradicionales de educación profesional– trae, para una política cuyo objetivo es promover la empleabilidad, con estrategias compensatorias, una experiencia de dimensión más amplia. Con una propuesta de formación para el trabajo orientada por una concepción de educación que forme un ciudadano crítico, creativo, autónomo y con capacidad de acción social y que integre la oportunidad de certificación de enseñanza fundamental con generación de alternativas de trabajo y renta, la CNM/CUT está buscando contribuir a capacitar a los desempleados para el ejercicio de sus derechos y organizarlos para desarrollar proyectos de actividades productivas en una perspectiva de desarrollo sustentable y solidario.

Esa innovación en las relaciones de la Confederación con su base social y con los desempleados no desplaza el foco central de la acción sindical hacia afuera de la fábrica, sino que la incluye en un contexto de relaciones de trabajo más complejas y, en nuestra sociedad, más excluyentes.

Para la CNM/CUT, la negociación de la formación profesional experimentada en el sector metalúrgico, que propicia un dinamismo en la formación continua de los trabajadores dentro de la empresa considerando las necesidades individuales de educación básica, así como las necesidades de formación colectiva para una intervención crecientemente calificada en los procesos productivos, adquiere importancia fundamental; sea por la inauguración de ese tipo de negociación en el país, sea por lo que ella pueda representar en el campo del diálogo social y de la garantía de derechos colectivos de los trabajadores brasileños.

Si existen empresas preocupadas con la calificación de sus trabajadores, ese no es un dato generalizado, mucho menos consideradas las demandas formativas del actual padrón productivo. La experiencia de negociación en este tema se presenta como espacio para un nuevo y posible compromiso de acción formativa por las empresas que no poseen tal práctica en su política de desarrollo de personal. Por otra parte, si el nuevo padrón productivo exige niveles crecientes de calificación y los niveles de escolaridad en Brasil permanecen por debajo de los alcanzados por los demás países del Mercosur, una actuación compartida en la formación de los trabajadores puede representar la democratización de oportunidades para aquéllos que, por la imposibilidad de tiempo, recursos financieros propios o falta de prerequisitos formales de enseñanza, no tienen posibilidades de acceso a la escuela o a las agencias del sistema de formación profesional gerenciadas por el empresariado.

La negociación de la formación profesional, siendo una propuesta nacida de los trabajadores y queriendo dialogar con el empresariado, puede representar, además, el paso de la visión de calificación como "sinecura", en una sociedad de extrema desigualdad social, hacia la de **derecho social**, en una sociedad en busca de mayor equidad. Si para la equidad es imprescindible una política de crecimiento económico que permita la distribución de renta y reafirme el trabajo como derecho inalienable del hombre, la formación profesional no deja de ser un instrumento legítimo para el enfrentamiento cultural, técnico y político de la reestructuración productiva, del desempleo y de la exclusión.

Considerando la historia de los metalúrgicos en la conquista de derechos y garantías sociales en Brasil, las consecuencias de una acción propositiva de tal naturaleza, con certeza pueden servir de ejemplo para la formación de los trabajadores de otras categorías profesionales.

Con esa experiencia, aunque la suma de los resultados cuantitativos conseguidos hasta el momento denote un alcance aún limitado, la práctica iniciada de negociación de la formación profesional permite augurar una relación menos asimétrica entre la organización en el local de trabajo y los grupos encargados de construir una visión estratégica de la acción empresarial. Ahí reside el desafío para la ampliación del diálogo entre los actores sociales involucrados.

La negociación entre sindicato y empresa no es simple cuando la correlación de fuerzas se presenta desigual: con la desregulación de las relaciones laborales y la precarización de los derechos que emergen en el ideario de la globalización subordinada, se torna imprescindible discutir eficiencia productiva junto con democracia.

La problematización de las cuestiones que se presentan en la negociación de la formación profesional no se agota en la esfera de la relación sindicato-empresa *stricto sensu*, sino que requiere el debate ampliado en la sociedad, en particular en los foros de naturaleza tripartita que puedan encaminar propuestas de políticas públicas de educación y calificación de los trabajadores asentadas en un proyecto de desarrollo económico y social incluyente.

2. Las lógicas sectoriales en los procesos de reconfiguración de la formación profesional

Daniel Hernández

Presentación

En este artículo quiero presentar los resultados del trabajo que, convocados por la Oficina Regional de la OIT, realizamos con la Lic. Ana Catalano sobre “innovaciones institucionales en la formación técnico profesional en los sectores de la construcción y la industria gráfica”. El objetivo que nos propusimos entonces fue indagar, a partir de estos casos, la dinámica de las lógicas sectoriales en la formación técnico profesional (FTP) Argentina en los años recientes y estudiar su posible incidencia en los procesos de recomposición que hoy la atraviesan. Para ello reunimos y sistematizamos bibliografía e información secundaria relevantes, tanto sobre el sistema de formación técnico profesional (FTP) como sobre los sectores bajo estudio. Entrevistamos a los responsables sindicales y empresariales de la FTP en cada sector y conversamos largamente con ellos. También entrevistamos a miembros responsables de las áreas de investigación y de gestión de los proyectos de capacitación de ambos sectores. Reunimos y analizamos, finalmente, un importante volumen de documentación generada por ambas experiencias –informes estadísticos de seguimiento de las actividades, manuales de procedimiento, folletería, balances de actividades, planes estratégicos, convenios, proyectos de capacitación presentados, etcétera. Sobre esta base elaboramos un informe final¹ algunas de cuyas líneas centrales pretendo resumir en esta presentación.

¹ Hernández, Daniel y Ana María Catalano, *Las lógicas sectoriales en los procesos de reconfiguración de la formación técnico profesional en Argentina. Los casos de la construcción y la industria gráfica*, Buenos Aires, enero de 2000.

Organizaré la exposición de la siguiente manera. En primer lugar voy a deslinear la hipótesis que sostendré a lo largo del trabajo: ***la formación profesional atraviesa en la Argentina un proceso de crisis que reformula y modifica el peso relativo de las distintas lógicas que intervienen en su configuración***. Aprovechándome de la línea de trabajo abierta por la economía institucional identificaré tres lógicas de configuración centrales –cívica, colegial y de mercado– para sugerir luego, que la crisis transforma las formas de equilibrio y articulación entre las mismas (1). En este marco inscribiré las experiencias sectoriales que expondré en las dos siguientes secciones. Como se verá éstas representan esfuerzos colectivos de carácter “colegial” que buscan, a través de la formación, construir y reforzar referencias sectoriales y profesionales propias, sin por ello dejar de buscar formas de articulación con las otras lógicas (2). Concluiré sosteniendo que creo que las lógicas sectoriales/colegiales de formación profesional no pueden ser ignoradas a la hora de pensar políticas y escenarios de reconfiguración del sistema. Pero sostendré también que esta no es la única que interviene en este proceso ni la más determinante. La necesidad de una mirada capaz de captar la pluralidad de formas de coordinación y organización de los actores que sea sensible a la historia, a la vez que abierta a lo nuevo, se presenta como fundamental para pensar los nuevos escenarios y políticas que atravesarán a la formación profesional en los próximos años (3).

1. *Crisis del sistema, lógicas de configuración y dinámicas sectoriales*

Creo que ya se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que los años noventa van a ser considerados en la historia de la Argentina como el inicio de una nueva época en más de un sentido. En esta década, en efecto, termina de desarticularse el modelo de crecimiento que marcó la suerte del país durante gran parte del presente siglo y se instalan nuevas reglas de juego en el funcionamiento de la economía, más ajustadas a un escenario mundial signado por la globalización de los mercados, particularmente los financieros. Sin embargo, más allá de la estabilización de la moneda y la instalación de un conjunto de reformas estructurales, varios temas de la agenda pública apenas comienzan a incorporarse al nuevo escenario abierto por los cambios. Este es, creo, el caso de la FTP. Ella, si se me permite decirlo así, todavía no ha atravesado el umbral de esta “nueva época”: los términos de la discusión sobre la forma que adquirirá la FTP en esta fase del desarrollo del país recién comienzan a definirse.

Y no es que ella haya permanecido sin cambios durante estos años. Muy por el contrario los noventa fueron años en que se produjeron transformaciones fundamentales que también desarticularon sus formas previas de organización y de funcionamiento. Sin embargo, y a pesar de que existen algunas afirmaciones en

contrario, quiero sostener que esta desarticulación no ha dado lugar todavía a nuevas configuraciones que estructuren su funcionamiento. Dicho de otro modo: la FTP se encuentra atravesando uno de esos períodos que, sin temor a caer en un lugar común, podemos denominar de crisis; si entendemos por crisis ese tipo de situaciones en las que –como decía Gramsci– “lo viejo muere y lo nuevo no acaba de nacer”.

Me gustaría proponer una interpretación de esta crisis que utilice como instrumento la noción de ***lógicas de configuración***. Entenderé por lógica de configuración un ***conjunto de principios y esquemas y hábitos cognitivos y de acción que se encarnan en una amplia gama de actores e instituciones a través de prolongados procesos de aprendizaje y que permiten coordinar expectativas y acciones de manera relativamente estable***. Nociones como ésta (o equivalentes como forma institucional, convención, lógicas institucionales, principios de coordinación, etcétera) han sido desarrolladas y utilizadas por los enfoques institucionalistas y evolucionistas en teoría económica.² En Francia y Alemania han sido específicamente movilizadas para analizar distintas dimensiones y procesos que atraviesan los sistemas de formación profesional.³

Quiero utilizar este marco de referencia para llamar la atención sobre lo siguiente: las crisis transforman el escenario en el que los actores (las familias, los jóvenes, las empresas, las instituciones formativas, las administraciones centrales y locales, los representantes empresariales y sindicales) definen sus expectativas y toman sus decisiones. Pero las recomposiciones que ellos ensayan para volver a coordinar sus comportamientos no pueden sino partir de los recursos y las lógicas de acción que estos actores han aprendido y que se han encarnado en instituciones. Las innovaciones que se producen en este marco suelen ser, más que creaciones radicalmente nuevas, combinaciones novedosas de recursos y lógicas ya conocidos.

La literatura identifica una pluralidad de lógicas o formas de coordinación que, a lo largo de la historia y en los distintos países, han permitido configurar los sistemas de formación. Entre ellas se destacan tres que me parecen centrales, al menos para el mundo que nos ha tocado vivir. Ya las he mencionado, se trata de la lógica cívica, la colegial y la de mercado.

² En efecto, nociones equivalentes pueden ser encontradas en economistas institucionales como North (1993), Nelson y Winter (1982), Dosi (1988), Dosi y Orsenigo (1988), Johnson (1995). En Francia, la denominada “economía de las convenciones” ha convertido esta noción en central para su enfoque de trabajo. Cfr. Orlean (1994), Eymard-Duvernay (1994), Favereau (1995), Boltanski y Thévenot (1991).

³ Esta noción ha sido utilizada para analizar los sistemas de formación profesional por Philippe y Alain d'Iribarne (1999), Verdier (1997 y 1998), Vinokur (1995). En Alemania, Reuling (1996) se acerca mucho a esta perspectiva. Otros trabajos de mucho interés para profundizar en esta perspectiva son Ph. D'Iribarne (1989), Tripier (1995) y Dubar y Trippier (1998).

En los países cuyos sistemas están configurados según una lógica cívica predominante, el sistema educativo se concibe como un mecanismo de incorporación de los ciudadanos al cuerpo político de la nación cuyo soberano es el Estado. La educación nos hace ciudadanos, nos permite encontrar nuestro lugar en la “ciudad”, en la sociedad a la que pertenecemos por nacimiento. En la *civitas*, sin embargo, los lugares no son todos iguales. Entre las diversas actividades y ocupaciones que en ella podemos desempeñar existen diferencias de rango, de prestigio y de “nobleza”.⁴ Las jerarquías ordenan en rangos diferentes de nobleza – siguiendo criterios que varían con el tiempo y los contextos– las actividades académicas y las profesionales; las de concepción y las de ejecución; las profesiones y las ocupaciones; los servicios públicos y los personales. El Estado, soberano imparcial que garantiza a todos igualdad de trato, debe asegurar condiciones equitativas de acceso a estos lugares. En tanto representación institucional de la “voluntad general” en la que todos podemos coincidir cuando hacemos abstracción de nuestros intereses particulares, el Estado debe impedir que el acceso a las posiciones de mayor jerarquía dependa de factores tales como por ejemplo el origen familiar o étnico, la riqueza acumulada, el sexo, la adscripción ideológica, o el lugar de residencia.⁵

El sistema educativo es la herramienta fundamental para garantizar dicha igualdad de trato. A través de él, el Estado busca romper con las jerarquías basadas en el linaje, la posición social o la buena fortuna. Todos deben tener acceso a una educación que, si bien está organizada y segmentada en rutas y niveles con distinto grado de **jerarquía escolar** –que prometen chances diferenciales de ubicación futura en la **jerarquía social**– solo selecciona a las personas a partir de las capacidades que demuestran en un **rendimiento escolar** evaluado a través de mecanismos imparciales e independientes. Ni el origen social, ni la posición económica, ni ningún otro criterio particular debe incidir en la progresión en el sistema. Esta solo debe poder lograrse por demostración de las propias capacidades a través de mecanismos de evaluación de rendimientos garantizados por el esta-

⁴ Phillippe y Alain d'Iribarne (1999) analizan el sistema francés, tal vez el caso paradigmático de organización de sistemas de formación partir de una lógica cívica, proponiendo algunas reflexiones interesantes de carácter histórico. Para ellos la Francia republicana repudió la aristocracia del *ancien régime* que basaba la nobleza en el linaje, pero no repudió la noción de nobleza o aristocracia. Por el contrario, para ellos la sociedad francesa descansa fuertemente sobre una noción modernizada de aristocracia en la que la nobleza de las ocupaciones y de las personas depende ahora del talento y las capacidades que se demuestran (en la actividad y en el sistema escolar). Dubar y Tripier (1998) vinculan esta lógica jerárquica a las raíces teológicas católicas de la filosofía política que influyó, contrarreforma mediante, en países como Francia, España e Italia.

⁵ Para una exposición contemporánea de este punto ver Rawls (1997).

do.⁶ Alain y Phillippe d'Iribarne, refiriéndose a su país describen con claridad esta lógica:

*“Dado que con la enseñanza se persigue seleccionar una élite de talentos con una actuación eminentemente política garantizada por los poderes públicos y, en términos más generales, determinar el rango que corresponde legítimamente a cada persona a través de su trayectoria de nobleza escolar, toda intervención selectiva a través del dinero será ilegítima. No se puede, en buena ley, comprar un título de nobleza. Además el Estado es garante de la validez de las pruebas que situarán a cada persona dentro de la jerarquía escolar, y de la validez asignada a cada formación (al igual que es guardián del valor de la moneda). Ello nos permite comprender el papel del Estado en la definición de los programas, el control de los títulos y la posición que ocupan las cualificaciones nacionales. Además al Estado corresponde realizar arbitrajes políticos entre la lógica jerárquica y la lógica democrática para el diseño de las diversas vías educativas y de las relaciones entre ellas”.*⁷

Creo que resultaría bastante sencillo demostrar que ésta es la lógica predominante en el sistema educativo argentino y, específicamente, en su sistema de formación técnica y profesional. Este, básicamente, se desarrolló como un conjunto de rutas y alternativas pensadas para incorporar a las poblaciones más desfavorecidas al cuerpo social y otorgarles un lugar y unas perspectivas de movilidad dentro de la jerarquía escolar y social. Aun cuando no le resulten indiferentes las demandas del mercado de trabajo en la determinación de las especialidades que ofrece, en la elaboración de los perfiles que orientan sus programas y en las formas en que organizan los aprendizajes; resulta siempre claro que los criterios y principios que se utilizan no pueden subordinarse a los requerimientos particulares de la economía. Ello implicaría cambiar la lógica de configuración del sistema y adoptar otros principios: los de la lógica de mercado. Del mismo modo, frente a tendencias que relegan la FTP a un lugar subordinado frente a alternativas más académicas se suelen fortalecer identidades profesionales colectivas que luchan por establecer un prestigio profesional propio que se sustraiga a los criterios que ordenan la jerarquía social vigente en el conjunto de la sociedad. Pero es claro que en una sociedad en que prima una lógica cívica, la formación no puede subordinarse al desarrollo de comunidades profesionales particulares sin transformarse de manera muy radical.

⁶ Es claro, sin embargo, como lo han demostrado, por ejemplo, los trabajo de Bourdieu en Francia que el origen social (y el “capital cultural”) inciden fuertemente en el acceso y la progresión dentro del sistema educativo que reproducen la segmentación social. Pero lo que me interesa aquí subrayar es, en todo caso, que las distintas lógicas de configuración de los sistemas educativos y de formación encierran también formas y riesgos de segmentación que les son específicos.

⁷ d'Iribarne y d'Iribarne (1999: 35).

En los países en que la lógica predominante es la de mercado o contractual (típicamente los Estados Unidos o Inglaterra), el sistema de formación no opera como mecanismo de incorporación de las personas a la sociedad y como vía legítima de acceso a determinados rangos dentro de la escala ocupaciones y *status* más o menos noble. La concepción predominante de sociedad es diferente: no un cuerpo social jerarquizado sino un tejido compuesto de individuos autónomos que se consideran iguales entre sí y que se vinculan a través de relaciones contractuales de las que cada uno es libre de participar en función de sus intereses.

En este marco, la formación es una inversión que las personas realizan para cualificar su papel de participantes (oferentes) en el mercado de trabajo y que, al estilo de las teorías del capital humano, ellas emprenden sobre la base de expectativas razonables de rentabilidad futura. Más que el legítimo acceso a un rango, lo que se busca es aumentar el propio capital para mejorar las perspectivas de ingresos en el futuro. De allí que, en estas sociedades, la formación profesional tienda a ser paga y que sus contenidos, programas y criterios de evaluación se determinen en estrecha relación con las demandas de los mercados de trabajo. La formación profesional, como toda inversión, supone un costo que podrá recuperarse y superarse si ella es de calidad, si efectivamente permite obtener los diferenciales de ingreso prometidos. Pero son en definitiva los mercados de trabajo los que sancionarán la calidad y pertinencia de la formación recibida retribuyéndola mejor o no haciéndolo. La “anticipación” de esta sanción del mercado, a través de la participación de sus agentes en el diseño mismo de la formación, forma parte de la naturaleza de esta lógica de coordinación.

Las relaciones contractuales entre individuos iguales se apoyan en costumbres, normas y procedimientos que deben resguardar la honestidad de las transacciones (*fairness*). Este es el papel fundamental que desempeña el ordenamiento institucional y el Estado: se debe evitar que ninguna de las partes contratantes pueda sacar provecho de la otra debido a relaciones asimétricas de poder entre ellos, a la imperfecta información o a la incertidumbre que suelen caracterizar los distintos tipos de transacciones.⁸ En el caso de la formación los poderes públicos deben garantizar la calidad de la formación ofrecida (la determinación de estándares y el control de las certificaciones suelen ser herramientas importantes para ello) y garantizar la igualdad de trato en relaciones entre demandantes y oferentes de la formación, sin duda caracterizadas por fuertes asimetrías, alta incertidumbre e imperfecta información.

En los países en los que los sistemas de formación se han configurado históricamente siguiendo una lógica colegial (o corporativa) los actores adoptan fren-

| ⁸ Sobre estos temas ver el trabajo ya clásico de Williamson (1989).

te al mismo una postura bastante diferente de las anteriores. La formación no es tanto un modo imparcial de selección de las personas que les permite acceder a actividades de más o menos prestigio dentro del cuerpo social, ni tampoco una inversión que ellas realizan para enriquecer su oferta en determinados mercados y obtener así mejores condiciones contractuales. Ella es, más bien, una forma de integración a una comunidad profesional y un mecanismo que ellas utilizan para constituirse y reproducirse como tales. El caso clásico es, en este sentido, el alemán.⁹

La sociedad alemana no puede ser representada como un cuerpo social único en cuyo centro se ubica el Estado garante de la igualdad y regulador de las diferencias. Tampoco puede ser retratada según el modelo de individuos contratantes libres e iguales en un entorno reglamentado por el poder público. Ella se nos muestra, en cambio, como una sociedad de grandes grupos relativamente autónomos, con identidades fuertes, que coexisten en un complejo equilibrio pacientemente negociado. Como afirman los d'Iribarne:

*“En la Alemania contemporánea se aprecia aún hoy una sociedad formada por grandes grupos de identidades claras, que se definen positivamente a partir de sus propias referencias y apenas se dejan impresionar por las referencias de grupos que la perspectiva francesa considera netamente superiores”.*¹⁰

La fuerte segmentación que se aprecia en el sistema educativo alemán no es sino la otra cara de esta diferenciación entre grupos sociales que se construyen a sí mismos de manera autónoma desarrollando modalidades de formación que les son propias. La formación profesional no es ni una alternativa de menor nivel de nobleza dentro de un único sistema educativo para todos, ni una inversión de los individuos; es el mecanismo que ha desarrollado un grupo social para regular la pertenencia de sus miembros y reforzar su propia identidad. Es este grupo el que, con una fuerte autonomía respecto del Estado y a través de procesos sensibles a las particularidades y circunstancias sociales y laborales que sus miembros experimentan, negocia y define el contenido de la formación y las modalidades de aprendizaje que resultan apropiadas.

Es claro que en ninguna sociedad las lógicas mencionadas son las únicas que intervienen en la conformación y el funcionamiento de los sistemas de formación. En Francia, caso paradigmático de una forma “cívica” de coordinación del

⁹ Sobre el papel de la formación profesional como espacio de estructuración de la clase obrera alemana ver el importante trabajo de Maurice, Sellier y Silvestre (1987).

¹⁰ d'Iribarne y d'Iribarne (1999:31).

sistema, la formación continua, por ejemplo, sigue fundamentalmente una lógica mercantil que la diferencia de la formación profesional inicial. Incluso en algunos segmentos, la formación inicial de élites sigue también una lógica colegial o corporativa.¹¹ Este último caso también se da en los Estados Unidos e Inglaterra con las “profesiones” (en el sentido anglosajón del término) reguladas también en términos colegiales y apoyadas en sistemas de formación profesional que las constituyen y refuerzan. En Alemania algunas nuevas ocupaciones en las áreas más modernas del sector de servicios cuestionan fuertemente las lógicas colegiales predominantes incorporando modos de funcionamiento mercantiles que, señalan algunos, podrían estar erosionando las bases más tradicionales del sistema de formación. Aun así, los sistemas de formación de cada uno de estos países se organizan a partir de lógicas que resultan predominantes en cada caso, que les otorgan coherencia y señalan tanto el tipo de problemas que enfrentan como sus senderos probables de evolución y crisis.

Como ya he adelantado, sostendré aquí que la FTP en Argentina se ha estructurado históricamente a partir de una lógica cívica predominante. Pero más que detenerme a intentar fundamentar esta afirmación quisiera subrayar una de sus consecuencias: la forma que asume la crisis de la formación profesional en los años noventa es la que está inscripta en la lógica misma que gobernó la configuración del sistema. En efecto, durante estos años, la crisis pone en tela de juicio varios de los supuestos sobre los que se asentaba un sistema de formación construido sobre la base de esta lógica.

Las expectativas sociales que se anudan en torno a la educación como mecanismo legítimo de incorporación, selección y movilidad social a lo largo de una escala que distribuye prestigio, están asociadas a supuestos tales como: i. una pirámide de ocupaciones relativamente estable; ii. la continua expansión de la demanda de calificaciones en los distintos niveles; y iii. el funcionamiento regular de mecanismos de aprendizaje en el trabajo que organizan oportunidades de adquisición de saberes a partir de los distintos puntos de ingreso al mismo. Pero el creciente achatamiento de la pirámide de ocupaciones y la baja capacidad de absorción del mercado de trabajo producen ahora una pérdida de valor de la formación adquirida: se requieren mayores progresos en la jerarquía educativa para poder desempeñar ocupaciones de menor prestigio social. Además, la reestructuración de los mecanismos de adquisición de saberes en el lugar de trabajo, que privilegian habilidades y competencias distintas a las tradicionales, produce una devaluación de los aprendizajes obtenidos en el sistema educativo.

¹¹ Los d'Iribarne mencionan específicamente al subsistema constituido por las Facultades de Derecho, Medicina y Farmacia (1999:33).

La crisis acelera, así, la búsqueda de mayores niveles de educación, no ya para mejorar la posición en la sociedad sino para evitar caer en la “no posición”: la desocupación. El crecimiento del desempleo entre la población con menos escolaridad hace que las miradas se dirijan hacia las alternativas educativas organizadas para atender a los grupos de población más desfavorecidos y comiencen a cuestionarlos. En este marco la FTP, en sus distintas variantes, es puesta en tela de juicio. Se presenta como una alternativa claramente insuficiente, en términos de cobertura y de calidad, para atender las necesidades que estos grupos experimentan. Insuficiencia, por otra parte agravada por décadas de desinversión y ausencia de políticas consistentes.

Es en este contexto que el Estado comienza a desarrollar nuevas políticas hacia el sector de la FTP. Algunas de ellas comienzan a plantear la necesidad de reestructurar la acción del Estado desde dentro, por así decirlo, de la misma lógica cívica de coordinación de los actores. A mi modo de ver esta es, básicamente, la política desarrollada desde el Ministerio de Educación de la Nación durante la década del noventa.¹² Otras líneas de política ensayan una alternativa diferente diseñada desde una lógica diferente: la lógica de mercado. Esta fue, a mi modo de ver, la orientación asumida por el Ministerio de Trabajo de la Nación.¹³ Como veremos, otras lógicas de carácter más colegial comenzarán a hacerse presente en el escenario de los nuevos procesos que atraviesan a la FTP durante la década.

Es todavía muy temprano para pronosticar cuál será la orientación que tomará el proceso de reconfiguración de la FTP en el futuro. Las iniciativas de política que se desarrollaron durante la década pasada no alcanzaron a marcar una dirección definitiva y el nuevo siglo comenzó –como es crónico en Argentina– sin propuestas identificables. Me arriesgaría, sin embargo, a decir que más que la sustitución de la lógica predominante (cívica) por otra de mercado o colegial, lo que cabría esperar es, más bien, una mayor permeabilidad de unas lógicas respecto de las otras y nuevas formas de equilibrio entre ellas.¹⁴

¹² En este contexto inscribo el proceso de transferencia de los servicios educativos a los Estados Provinciales, la construcción de un nuevo esquema de toma de decisiones en el gobierno del sistema, el lanzamiento de la política de reforma de la educación, y la política desarrollada, en este marco, por el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) durante la década. Sobre este punto ver Hernández y Sotelo (1999).

¹³ Me refiero básicamente a la implementación del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP) que, financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, se implementa inicialmente desde el Ministerio de Economía y, más tarde desde el de Trabajo. Sobre el PARP y su principal componente el “Proyecto Joven” ver, por ejemplo, de Moura Castro (1999), de Moura Castro y Verdisco (1999), Gallart (1999).

¹⁴ Llama la atención que algunos analistas vean ya a la Argentina con un sistema en el que comienza a regir una lógica de mercado en la organización de su sistema de formación. Es el caso de David Atchoarena que, en un trabajo comparativo sobre financiamiento de la formación profesional en Argentina, Chile, Brasil y México, comienza afirmando que Argentina, al igual que Chile, ha “adoptado reformas con la intención de

En otras palabras, creo que los sistemas reaccionan a los nuevos desafíos y a las crisis, mucho más a partir de lo que son, que de lo que nosotros creemos que deberían ser. Aunque estoy convencido, al mismo tiempo, que debemos resistirnos con fuerza a lo que Benjamin llamó alguna vez “la tiranía del pasado sobre el presente” creo también que no escaparemos a esta tiranía negando la historia y las distintas lógicas que los actores han ido consolidando a lo largo del tiempo. En todo caso, sí podemos hurgar en ella buscando una pluralidad de posibles entre los que encontramos, junto a las lógicas más prestigiosas, caminos olvidados, alternativas que no llegaron a cuajar, procesos que se desarrollaron en silencio y de manera subordinada. Para quienes se comprometen con proyectos que pretenden abrir futuros diferentes, el pasado puede ser visto y tratado como una cantera de recursos a ser organizados, movilizados y reconfigurados.¹⁵ Lo que no puede, es ser superado por decreto.

En lo que sigue voy a intentar hurgar en ese pasado a partir de dos casos en los que distintos actores convergen para explorar y avanzar en alternativas que recuperan y proyectan un modo colegial de configuración de la formación profesional. A través de ellos quizás podamos llamar la atención sobre la existencia de posibles que puedan ser explotados y aprovechados por quienes desean inventar mejores futuros.

2. *El caso de la construcción*

Los años ochenta fueron años difíciles para los actores de la industria de la construcción en varios sentidos. El de la “penuria” de calificaciones no es, en absoluto, uno de los temas menores para ellos.

Un rasgo diferencial de la actividad de este sector es el de descansar fuertemente en calificaciones obreras definidas en términos de oficio que se transmitían a través de la especial relación que se establecía entre el oficial y el ayudante.

adaptar la oferta de formación a una lógica de mercado y de organizar la financiación pública de la misma a través de mecanismos de competición” (1998:70); y concluye que estas reformas “parecen dar pie a nuevos modelos de regulación regidos por una lógica de mercado” (id: 75). Creo que Atchoarena confunde, sin más, los “sistemas de formación profesional” con los “proyectos joven” que se implementaron en estos países durante la década del noventa.

¹⁵ Este es el sentido que Benjamin le daba a la crítica de la historia de la cultura. Así lo interpreta Habermas cuando escribe: “voy a partir de una frase que Benjamin escribió contra los procedimientos de la historia de la cultura: ‘La historia de la cultura acrecienta la carga de tesoros que pesa sobre las espaldas de la humanidad. Pero no le da la fuerza necesaria para sacudírselos y adueñarse de ellos’. Y en eso ve Benjamin la tarea de la crítica. Benjamin no quiere ver los documentos de la cultura, que también son siempre documentos de la barbarie, desde el punto de vista histórico de una acumulación de bienes culturales, sino desde el punto de vista crítico, como dice con tanta insistencia, de la desintegración de la cultura ‘en bienes que puedan convertirse en objeto de posesión para la humanidad’” Habermas (2000:299).

El ritmo de la actividad en el que se desenvolvió la construcción en el país durante las décadas del cincuenta y del sesenta, y hasta promediar la del setenta, permitió que los saberes transmitidos por este mecanismo cubrieran las necesidades de mano de obra calificada. Pero este sistema garantizaba la reproducción de las calificaciones siempre y cuando la tasa de crecimiento fuera compatible con la capacidad formativa del tejido de relaciones que la sostenían. No admitía ni una fuerte aceleración ni un fuerte decrecimiento, a riesgo de romper la cadena de formación. Además, se trataba de un sistema poco preparado para absorber transformaciones tecnológicas profundas.

Entre la segunda mitad de los setenta y la primera mitad de los noventa la construcción experimenta picos muy altos de crecimiento y picos muy bajos de recesión. Entre 1976 y 1984 el sector conoció alrededor de ocho años de retracción consecutiva que habrían producido un fuerte vaciamiento en las calificaciones que se requerían para sostener una nueva expansión de la actividad. Pero, lo que es más importante todavía, estos procesos habrían producido la desarticulación del sistema tradicional de reproducción de los saberes a través del cual el sector se proveía de calificaciones. Las nuevas lógicas de gestión de la obra, mucho más exigentes en términos de control de costos en un escenario de estabilidad económica, la introducción de nuevos materiales y tecnologías constructivas, y el surgimiento de nuevas formas de organización de los negocios, completarán el cuadro que define una nueva y creciente preocupación por la formación y las calificaciones de los trabajadores del sector.

2.1. Algunos antecedentes

Hacia mediados de los años ochenta, con el retorno de la democracia, el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) impulsa una política de desarrollo de ofertas de formación profesional concertada con las organizaciones sindicales.¹⁶ Al calor de la apertura democrática y en el marco de preocupaciones como las que se manifiestan en el sector de la construcción, estas comienzan a desarrollar una mayor conciencia de la necesidad de protagonismo en el área de la FTP. Varios sindicatos, entre ellos la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), convenían con el CONET la creación de centros de formación profesional. Los acuerdos firmados establecían el compromiso del sindicato de proveer la infraestructura y los gastos de materiales y funcionamiento que insumían sus actividades. El Estado se hacía cargo de la formación y de los sala-

¹⁶ El CONET fue, desde 1959 el organismo rector de la educación técnica y profesional en Argentina. A través de él, el Estado Nacional creó, administró y financió una amplia y densa red de escuelas técnicas y centros de formación profesional que se extendió a lo largo de todo el territorio nacional. Sobre esta política de creación de centros convenidos con organizaciones sindicales ver Filmus, D. (1988).

rios docentes otorgando a los egresados certificaciones oficiales para los egresados de los cursos.

En este marco el centro conveniado con la UOCRA, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires,¹⁷ asumió rápidamente la fisonomía característica de las instituciones de la red nacional para la formación profesional “no técnica”. El centro contaba con un plantel permanente de instructores que incluía a jóvenes profesionales, técnicos e idóneos que habían recibido cursos que los habilitaban como tales. La estructura de cargos con sus respectivas funciones y responsabilidades se definían a partir de reglamentos precisos desarrollados por el CONET. Su oferta contenía un menú de cursos estandarizados con programas y materiales elaborados a través de los años. El espacio se organizaba adoptando la clásica distribución: el aula servía de lugar para las clases teóricas, el pañol para el entrenamiento en la clasificación y el cuidado de materiales y herramientas, y el taller para las actividades prácticas. El director del centro, designado por el CONET, conducía la institución y cuidaba de su funcionamiento y del mantenimiento de la disciplina.

La oferta de cursos vespertinos como albañilería, instalación de gas o plomería, se saturaba a partir de la demanda de jóvenes o adultos que, en su mayoría trabajaban –o buscaban trabajar– por su propia cuenta, y que concurrían a inscribirse a las instalaciones del centro. La capacidad ociosa de las instalaciones durante horarios no vespertinos y la voluntad de hacer crecer la matrícula del centro motivaron la apertura de cursos que mantenían escasa o nula relación con la actividad del sector. Se abren, por ejemplo, cursos de dos años para adolescentes que preparaban en materias generales como matemáticas y lengua y que se combinaban con el trabajo en taller para desarrollar materias prácticas. Se abren también cursos para mujeres en la especialidad de peletería, cocina y zapatería.

La relación con el sindicato era, en términos efectivos, muy débil. Los testimonios de los entrevistados recuerdan que uno de los temas de fricción entre la organización gremial y el centro, era el deterioro de las instalaciones que se producía por escaso cuidado de los adolescentes. El sindicato tenía poca incidencia en el funcionamiento cotidiano del centro o en su política más general. Tampoco las empresas lo visualizaban como un referente importante en términos de capacitación dentro del sector. Esta situación se mantiene hasta 1989.

En este año se produce un cambio en la conducción nacional del gremio. La nueva conducción asume planteando la necesidad de impulsar una nueva con-

| ¹⁷ Otro centro de características similares se crea en la ciudad de Corrientes.

cepción de la organización sindical que sostiene que su actividad no debe agotarse en la acción reivindicativa. Debe también fijar como centro de su actividad el desarrollo de servicios para los afiliados que garanticen derechos básicos en términos de acceso a bienes sociales fundamentales: salud, vivienda... educación. El concepto de red social se transforma en un eje central de la tarea de construcción y redefinición del perfil del sindicato. Piezas claves de esta red social serán la prestación de servicios de salud de calidad a través de la obra social (Construir Salud); la gestión de un Instituto de Vivienda y una empresa constructora con fines sociales (Instituto de Emprendimientos Constructivos SA) y la gestión de un sistema de servicios de capacitación de los trabajadores.

En este marco el centro de formación profesional comienza a ocupar un lugar en la política del sindicato y a adquirir un significado dentro de la organización. Las primeras medidas que se asumen involucran una redefinición concertada del contrato implícito con el CONET para que el sindicato asuma la gestión del centro. Se acuerda el nombramiento de un nuevo director propuesto por la conducción del gremio. Sus primeras decisiones se concentran en la refocalización de sus actividades en la industria de la construcción –lo que implica discontinuar muchos de los cursos que se habían incorporado y desarrollar otros nuevos– y en un redimensionamiento de la planta docente. Además, la creación de un equipo técnico integrado por profesionales jóvenes que se desempeñaban como instructores comienza a introducir algunas innovaciones en el funcionamiento cotidiano de las actividades.

A partir del año 1989, y todavía dentro de las estructuras tradicionales del centro, el sindicato comienza a imprimir un nuevo dinamismo a las actividades de formación. Se establecen vínculos con empresas del sector, a las que se convoca a cooperar proveyendo insumos o dando charlas a los alumnos. Se implementa una política orientada a incrementar la participación de trabajadores de la construcción en el total de la matrícula. Se atienden necesidades formativas de grupos de población específicos como los trabajadores de empresas privatizadas en riesgo de perder su trabajo –ferrocarriles, servicios de agua potable, subterráneos–. Se desarrollan cursos en el interior del país, planificados con regionales del sindicato o con otras organizaciones y centros vinculados. Este conjunto de iniciativas se realiza al margen de las reglamentaciones administrativas que el Estado establecía para las actividades de los Centros de Formación Profesional y, en muchas ocasiones, en contra de las mismas.

En esta etapa, dos hechos fundamentales inician un cambio de mayor envergadura en la política del sindicato. El primero es la creación, por parte del sindicato, de la Fundación para la Educación y Capacitación de los Trabajadores

de la Construcción (FEC) como una estructura de capacitación autónoma, que adopta formas flexibles de organización y desarrolla una gran capacidad de desarrollar acuerdos institucionales. Esta se concibe como un instrumento apropiado para las nuevas políticas. El equipo que había llevado adelante las transformaciones durante estos años se hace cargo de conducirla. El centro, de aquí en más, pasa a ser un efector entre otros, de acciones de capacitación que desarrollará sus actividades en el marco de las políticas definidas desde la fundación.

El segundo hecho es la participación de la fundación como institución oferente de cursos de capacitación para el Proyecto Joven y otros programas del MTSS.¹⁸ La FEC llega a ser adjudicataria, en el año 1997, de 169 cursos para casi 2500 beneficiarios; en su mayor parte a través de convenios para la formación de trabajadores para actividades generadas por las empresas que operaban los servicios públicos privatizados. Esta participación contribuyó fuertemente a la transformación de las prácticas y estilos de trabajo de la FEC. Por un lado esta experiencia la llevó a desarrollar programas proactivos de formación orientados hacia poblaciones definidas y con resultados evaluables. Por otra parte, introdujo en la organización la lógica de la gestión por proyectos. Finalmente la vinculó más fuertemente a las empresas del sector como un oferente competente en el terreno de la capacitación. Estos aprendizajes contrastan con las estrategias pasivas de reclutamiento de la matrícula, la repetición de rutinas administrativas y la debilidad de las relaciones con los actores empresariales que caracterizan a la mayoría de los centros de formación profesional.

A partir de esta experiencia la fundación comienza a desarrollar una estrategia muy dinámica de vinculación con las políticas generadas desde distintas áreas de gobierno, diversificando las fuentes de financiamiento de los distintos proyectos. Su propio organigrama funcional comienza a reproducir en áreas esta relación con el Estado. También comienza a establecer vínculos con áreas de gobierno provinciales y a ensayar asociaciones con empresas para desarrollar políticas de capacitación que acompañen y anticipen la realización de proyectos constructivos con fuerte impacto en los mercados de trabajo regionales.

¹⁸ El Proyecto Joven es un proyecto de capacitación desarrollado primero desde el Ministerio de Economía y, más tarde, desde el Ministerio de Trabajo, focalizado hacia la población de jóvenes pobres y débilmente escolarizados que se planteó formar a sus beneficiarios en “semicalificaciones” que incrementen su empleabilidad. El proyecto incluía dos características novedosas en las políticas de formación. La primera era un cambio en la modalidad de actuación del Estado: este diseña el proyecto y define los mecanismos de asignación de recursos a través de mecanismos de competencia entre oferentes de cursos, no ejecuta acciones directas de capacitación. La segunda era la idea de desarrollo de un “mercado de capacitación” conformado por oferentes no tradicionales que serían, en hipótesis, los nuevos actores de la formación. Las evaluaciones sobre los resultados de este proyecto no son alentadoras. Ver nota 13.

Hacia el final de esta etapa, que situamos en el año 1995, la nueva política había encontrado un escenario institucional más adecuado, había abierto líneas de desarrollo y vinculaciones que le permitían expandir su oferta y había adquirido nuevas prácticas de gestión de sus actividades. Sin embargo, hacia esa fecha la conducción de la fundación, identificaba como un importante punto de debilidad la fuerte dependencia que había adquirido respecto de los distintos programas públicos. Esto implicaba una mayor sujeción a la evolución inestable de políticas y programas y un perfil público de institución gestora y administradora de fondos del estado. La creación de un programa sectorial financiado con recursos generados por el propio sector, le permitió adquirir una mayor autonomía e iniciar una nueva etapa en el desarrollo de las políticas de formación.

2.2. Hacia una política sectorial de FTP

El perfil y el protagonismo que el sindicato fue asumiendo en la discusión de temas estratégicos como la formación de recursos humanos, genera un escenario común de diálogo con las grandes empresas del sector y con la cámara que agrupa al conjunto de los empleadores (Cámara Argentina de la Construcción).¹⁹ Estos temas comienzan a ser asumidos como áreas de cooperación y abordados en ámbitos específicos. En este terreno, afirman los actores, las negociaciones deben organizarse, no desde posiciones previas de carácter genérico sostenidas por las partes, sino desde la voluntad convergente de identificar y resolver los problemas que en ellas se plantean. Las partes deben, además, proteger la autonomía de estos temas frente al eventual desarrollo de conflictos en otras áreas. Los equipos que lideraron el proceso de desarrollo de la fundación encuentran contrapartes en el sector empresario y comienzan a forjar, en la interacción cotidiana, visiones compartidas sobre la FTP vinculadas al desarrollo de la industria. En el marco de este proceso de acercamiento, una sucesión de coyunturas preparó el camino para un acuerdo bipartito que da inicio a una nueva etapa en la política de FTP del sector.

Los antecedentes más estructurales del acuerdo remiten al régimen laboral que rige la actividad. Los trabajadores jornalizados de la construcción son trabajadores temporarios. Su relación laboral acompaña al proceso de ejecución de las obras según las actividades programadas en las mismas. El comienzo y la terminación de dicha relación están atados a la duración de los proyectos. Para reducir la incertidumbre y la inestabilidad se creó un fondo de desempleo. Cada trabajo-

¹⁹ La Cámara Argentina de la Construcción es, a partir del año 1998 el resultado de la unificación de las dos cámaras que, hasta esa fecha agrupaban a las empresas constructoras: la Unión Argentina de la Construcción –que representaba a las grandes empresas del sector-- y la Cámara Argentina de la Construcción que reunía a las pequeñas y medianas empresas.

dor posee una libreta que lo identifica como trabajador de la construcción y que lo habilita como beneficiario de un ingreso mínimo al cual accede en los períodos de desocupación. En ella se registra su calificación, especialidad profesional y los aportes que el empleador realiza al fondo de desempleo. Para la aplicación de este sistema la ley creó un Registro Nacional de la Industria de la Construcción (RNIC), ente autárquico con competencia –y presencia– en todo el país que se encontraba bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo. El RNIC tiene la función de inscribir a los empleadores y trabajadores comprendidos dentro del régimen, emitir la libreta de aportes al fondo de desempleo y fiscalizar la realización de los mismos. Su financiamiento provenía de un porcentaje de los aportes realizados a dicho fondo (4% primero y 3% más tarde), la venta de libretas y las multas por incumplimiento de aportes.

La coyuntura favorable para la realización del acuerdo se produjo cuando, en el año 1995, el MTSS decide transferir al sector la administración del RNIC.²⁰ Empresarios y trabajadores coinciden entonces en que el organismo puede ser reorganizado para operar con un monto sensiblemente menor de recursos. El financiamiento de sus actividades puede reducirse al 1%. Coincidieron también en que los recursos que se ahorren deben reasignarse a un fondo destinado a financiar actividades y programas vinculados con la formación y la seguridad.

Este acuerdo se formaliza en agosto de ese año con la creación del Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad (FICS), que es homologado por el Ministerio de Trabajo. El FICS se crea como un fondo de asignación específica destinado a financiar proyectos de “investigación, capacitación y prevención de los riesgos contra la salud y seguridad en el trabajo”²¹ y se conforma con el 2% del total de los aportes realizados por los empleadores al fondo de desempleo. Las partes acuerdan que la fundación es el instrumento más apropiado para gestionar estos fondos, aunque dejan abierta la posibilidad de otra entidad que pueda ser creada específicamente a tal efecto. Del mismo modo facultan a un Consejo Asesor, de conformación bipartita, para supervisar la afectación del fondo a su destino específico. Establece también que el sindicato “coordinará con el sector empresario la diagramación y los diseños técnico pedagógicos de los planes de capacitación a través de representantes designados a tal efecto”.²²

²⁰ Que se transformará en Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC).

²¹ Acta de homologación del FICS del 1º de agosto de 1955.

²² El acuerdo firmado inicialmente por las partes tenía una duración de cuatro años. El funcionamiento del FICS, transcurrido ese período, es evaluado muy positivamente por empresarios y sindicato. Como resultado de ello en el año 1998 se firma un nuevo acuerdo por igual período de tiempo. El nuevo acuerdo precisa más las funciones del Consejo Asesor otorgándole, además de las funciones de supervisión, la facultad de coordinar con la fundación la elaboración de las “estrategias y planes integrales específicos”; la administración y el mantenimiento de centros de formación; la asignación de fondos a proyectos específicos; la formulación de informes de gestión semestrales. También establece la creación de un organismo de

El acuerdo con el sector empresario y la creación del FICS implican un cambio cualitativo en el posicionamiento de la fundación. Sus actividades no se transforman, evidentemente, de un día para otro. Pero su lugar estructural comienza a modificarse. De ser un agente dinámico en la promoción de actividades de capacitación dentro del sector, pasa a convertirse en un instrumento central en la elaboración de una política sectorial de FTP impulsada de modo bipartito. La construcción de esta política se transforma en el eje de su desarrollo durante estos años.

El proceso de transformación toma un tiempo. La decisión de las partes fue la de mantener por un tiempo sin utilizar el fondo con un doble objetivo. En primer lugar, acumular recursos para conformar una masa de financiamiento capaz de sostener una política más autónoma de formación. En segundo lugar, preparar los instrumentos y acumular la experiencia que permitieran una buena administración y gestión de los fondos con líneas estratégicas más claras.

Durante los años 1996 y 1997 las actividades del área de capacitación laboral concentran el grueso de la actividad de la fundación. En este período ella organiza 728 cursos de capacitación formando a 12.241 personas en varias provincias del país. De un estudio realizado por la fundación en 1988 sobre la base de 1.417 casos se desprende que la población atendida proviene básicamente del sector (61%) y está conformada casi exclusivamente por varones (93%) de no más de 35 años (78%). Las tres cuartas partes no ha completado aún sus estudios secundarios aunque muchos todavía asisten a algún establecimiento educativo. Casi un 60% están ocupados, la mayoría en “changas”, trabajos temporarios o de duración desconocida, mientras que un 26% son desocupados. Finalmente un 42% posee calificaciones operativas, 49% son personas no calificadas y un 2% calificaciones “profesionales científicas o técnicas”.²³

Las actividades formativas definen una estrategia que comienza a diferenciar tres categorías de ofertas. Dentro de una primera categoría se incluyen cursos de formación en los oficios y actividades que regularmente demanda la industria de la construcción. Estos cursos tienden a organizarse de manera más estable en distintos lugares del país. En una segunda categoría se incluyen programas de formación dirigidos más específicamente a satisfacer la demanda de

contralor administrativo/financiero externo a la fundación. El acta describe con mayor precisión las poblaciones beneficiarias de los programas identificando “trabajadores constructores”, los “grupos de conducción y jefaturas” y resalta la necesidad de “incorporar a las pequeñas y medianas empresas en el proceso formativo, en el conocimiento de estrategias competitivas y el dominio integral del manejo empresario”.

Acta de homologación de la renovación del FICS del 15 de septiembre de 1998.

²³ *Perfil socio-laboral de la población que asiste a los cursos de capacitación dictados por la Fundación, FECTC/FICS*, Mimeo, Buenos Aires, 1999.

calificaciones que surgen a partir de proyectos constructivos o demandas empresarias concretas. Estos cursos también suelen incluir la formación en oficios y actividades conocidas, pero su programación y ejecución se realiza en función de las demandas identificadas y por un tiempo delimitado. La tercera categoría – con actividades todavía incipientes– incluye programas de formación de calificaciones para actividades que reúnen características especiales por razones diversas. Es el caso de calificaciones críticas que pueden transformarse en cuellos de botella para determinadas actividades, de las que están vinculadas a tecnologías que recién comienzan a incorporarse en la construcción, o de formaciones que demandan una gran inversión en recursos físicos y/o humanos específicos.

Las modalidades de prestación de los servicios de formación se diversifican durante esta etapa. Por una parte, la fundación comienza a articular una red de centros de formación profesional aprovechando la infraestructura educativa existente en las provincias. Para ello realiza convenios con los ministerios provinciales con el objeto de constituir a los centros y escuelas, con ofertas formativas vinculadas con la industria de la construcción, en sedes de sus proyectos de capacitación. A través de estos convenios la provincia pone a disposición de los proyectos la infraestructura, el equipamiento y los instructores de estos centros y escuelas. La fundación, por su parte, provee los instructores, docentes, equipamiento e insumos y diseños que sea necesario adicionar para garantizar la realización y la calidad de los cursos. En los hechos, y dada la debilidad de los centros, el peso que adquiere la fundación en su gestión es determinante. Por otra parte, la fundación monta centros específicos en lugares en los que se desarrollan grandes obras –aprovechando o no alguna infraestructura existente–. En algunos casos éstos se desmontarán luego de concluida la obra y en otros se transformarán en parte de la red de centros a partir de convenios que se realizan con las autoridades locales. Una tercera modalidad que se comienza a implementar es la formación a través de unidades móviles que se trasladan de obra en obra. La cuarta modalidad es la realización de convenios con terceros organismos para la formación en especialidades que requieren de un *know how* o de capacidades institucionales específicas.

La gestión de la capacitación se realiza por proyectos. La presentación de solicitudes de capacitación pueden provenir de distintos puntos (empresas, centros de formación, autoridades locales, cámaras empresariales regionales, y sindicatos). El área de capacitación de la FEC cuenta con dos coordinaciones regionales que realizan el seguimiento de estas demandas y que además desarrollan una actitud proactiva de detección de necesidades. Los coordinadores transforman las demandas en proyectos y los derivan a departamentos organizados de acuerdo a las distintas fuentes de financiamiento. Una vez aprobados, los coordi-

nadores mismos efectúan el seguimiento y la evaluación de los cursos siguiendo procedimientos establecidos a tal efecto.

A partir del año 1998 comienza a producirse un cambio importante que se manifiesta en el inicio de la movilización de los recursos del FICS para financiar proyectos y el desarrollo de actividades en nuevas áreas de servicio. La fundación ya había desarrollado una nueva estructura organizativa que agrupaba las actividades de capacitación en un área específica. Esta ampliaba la definición de la población objetivo para incorporar a todos los niveles de calificación del sector, desde las ocupaciones menos calificadas hasta las calificaciones profesionales de mayor especialización. Se crea, además, un área que asume el objetivo de gestionar servicios para PyMES que incluyen la capacitación de empresarios y el asesoramiento técnico (certificación de normas ISO y de programas integrales de reconversión). Se abren también, un área de Medio Ambiente, otra de servicios en informática y un área de Publicaciones encargada de la difusión y el *marketing* de las políticas que se impulsan desde la fundación y el FICS.

El cuadro siguiente detalla la evolución de las actividades de capacitación de las diferentes áreas, en términos de cursos dictados y cantidad de participantes. En él se percibe no solo un crecimiento importante de las actividades de capacitación, sino también el desarrollo de nuevas áreas que, si bien no tienen todavía un peso cuantitativo importante, reflejan el surgimiento de nuevas prioridades elaboradas a través del diálogo bipartito. El inicio de actividades de capacitación dirigidas a empresarios PyME y las acciones en torno al medio ambiente, por ejemplo, se inscriben dentro de un paquete de iniciativas orientadas a “crear una masa crítica” de pequeños empresarios con una nueva cultura de gestión empresarial capaz de impulsar, a mediano plazo, transformaciones importantes en algunas de las características estructurales del sector.

En el cuadro también se refleja un incremento de la autonomía de la fundación respecto de sus fuentes de financiamiento. La dependencia de los programas del MTSS se reduce del 40 al 17%, aunque en términos absolutos continúa siendo significativa.²⁴ La disminución de las actividades conveniadas con empresas se explica por el crecimiento de la utilización del FICS por parte de éstas. El peso de la participación de los centros de formación profesional sigue siendo importante a pesar de la disminución que también refleja un cambio en la fuente de financiamiento.²⁵

²⁴ Además, crece la vinculación con el “Proyecto de capacitación por sector o rama de actividad” y se reduce la del Proyecto Joven. El primero parece más consistente con los objetivos de la fundación.

²⁵ En este año también se abren nuevas fuentes de financiamiento a través del aprovechamiento de recursos provenientes de incentivos fiscales nacionales gestionados por el INET y provinciales, administrados por

**Fundación para la Educación y Capacitación
de los Trabajadores de la Construcción
Cursos y beneficiarios por área de servicios**

Área de Servicios	1996		1997		1998	
	Cursos	Participantes	Cursos	Participantes	Cursos	Participantes
Capacitación laboral	CFP (1)	117 (38,9)	2.120 (39,6)	139 (32,6)	2.342 (34,0)	122 (25,7)
	PNUD/MTSS(2)	121 (40,2)	1.994 (37,3)	169 (39,6)	2.456 (35,6)	84 (17,7)
	Convenios (3)	63 (20,9)	1.237 (23,1)	119 (27,9)	2.092 (30,4)	37 (7,8)
	Red Social(4)	—	—	—	—	19 (4,0)
	FICS (5)	—	—	—	—	171 (36,0)
Subtotal		—	—	—	—	433 (91,2)
Capacitación y asistencia empresarial		—	—	—	—	4 (0,8)
Medio Ambiente		—	—	—	—	3 (0,6)
Informática		—	—	—	—	35 (7,4)
Subtotal		—	—	—	—	42 (8,8)
TOTAL		301	5.351	427	6.890	475
						8.096

- (1) Se trata de cursos dictados en Centros de Formación Profesional siguiendo trayectos de ocupaciones con certificación del sistema formal.
- (2) Hasta 1997 el PNUD era el programa del MTSS que tenía más peso en los cursos de la Fundación a través del Proyecto Joven, Proyecto Imagen y Proyecto Microempresas. A partir de 1998 hay una disminución de estos cursos por una reducción presupuestaria en el MTSS y la Fundación empieza a gestionar cursos a través del "Proyecto de Capacitación por sector o Rama de Actividad".
- (3) Se trata de convenios directos con empresas para capacitar personal contratado por ellas.
- (4) Son cursos dictados para el personal de la Obra Social y Jornadas de Capacitación para delegados del sector, es una modalidad de capacitación interna.
- (5) Cursos gestionados ante el Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad para la Industria de la Construcción a través de la estructura funcional del Fondo que tiene una sede central y delegaciones regionales. No son convenios directos a empresas sino la gestión territorial de la oferta de cursos en todo el país.

2.3. Una agenda sectorial con una lógica colegial

Los actores sindicales y empresariales que motorizaron esta etapa, no evalúan esta evolución como un punto de llegada, sino como un proceso de acumulación de experiencia que les permite lograr grados de libertad mayores para plantearse nuevos problemas en el diseño de una política sectorial de formación. Cuando hablan de estas políticas y de estos problemas lo hacen tema por tema, sin plantear una imagen objetivo desarrollada y coherente. Aunque confiesan que en la base de sus preguntas e iniciativas se encuentran ya algunos planteos claros que tienen una base sistémica.

Un primer tema que figura en su agenda y en el cual han comenzado a trabajar, es el de un ordenamiento de las calificaciones del sector. Desde el año 1997, y nutriéndose del enfoque de la normalización de competencias profesionales, la FEC, en convenio con el INET y la cooperación alemana, desarrolló y avanzó en una actualización del mapa de actividades y ocupaciones que abarca el sector de la construcción agrupándolas en “familias profesionales” y trazando entre ellas posibles recorridos formativos, verticales y horizontales. Luego de ello avanzó en la determinación de estándares de profesionalidad por ocupación que puedan constituirse en referencia, no solo para el diseño de procesos formativos, sino también para la negociación colectiva. Los actores reconocen que la estructura de clasificación de oficios y las descripciones de tareas que organizan el convenio colectivo de la actividad ya no operan como una referencia real de las calificaciones de los trabajadores del sector. La posibilidad de renegociar la estructura de las calificaciones en el convenio colectivo, para vincularla a un enfoque basado en la formación, acreditación y certificación de competencias, figura en el horizonte a partir del cual los actores se involucran en este proyecto.

Los actores avanzan en este plano de modo pragmático y sistémico a la vez. Por un lado, partiendo de las calificaciones ya normalizadas se proponen avanzar en experiencias piloto referidas tanto a la formación como a la negociación colectiva. El trabajo con algunos centros de formación y con algunas empresas para validar los perfiles formulados y evaluar su capacidad de servir de referencia para los actores –tanto desde la perspectiva de la formación como de las relaciones laborales– se plantea como una vía posible para experimentar e introducir estas innovaciones de modo paulatino. El proyecto de creación de un Instituto Nacional de Certificación de Competencias para la Industria de la Construcción, para promover y gestionar una nueva estructura de calificaciones en el sector,

el Consejo Provincial de Educación Tecnológica de la provincia de Buenos Aires (COPRET). La fundación también inicia una política más agresiva de venta de servicios para incrementar la generación de recursos propios.

aparece como un planteo más ambicioso, que señala la dirección estratégica de la política.

Otro de los temas de agenda se vincula con la elevación de la escala de sus actividades y la ampliación de su cobertura territorial. La FEC se ha extendido a dieciocho provincias, e incluye numerosas sedes en varias de ellas, aun cuando solo algunas sean permanentes. Dentro de las políticas acordadas con el sector empresarial para la segunda etapa del FICS figura también como objetivo la “especial atención al mantenimiento de Centros Formativos como una contribución para brindar posibilidades de capacitación a aquellas personas interesadas en formarse en los distintos oficios que abarca la industria”²⁶. Entre los proyectos futuros del sector figura también la creación, en distintos lugares del país, de algunos centros especializados para la formación en calificaciones de características muy específicas que requieren de inversiones importantes en equipamiento específico y difícil de trasladar.

La configuración de esta red, en la medida en que se desarrolla y complejiza, plantea problemas que los actores deberán ir resolviendo. Varios de los centros con los que se trabaja dependen de los gobiernos provinciales y mantienen antiguas estructuras y modos de funcionamiento tradicionales. La articulación con los programas impulsados por la fundación introduce, no siempre sin dificultades, un nuevo dinamismo a sus actividades, organizándolas a partir de lógicas muy diferentes. Dentro de una misma institución comienzan a convivir dos mundos con escasa conexión entre sí, que tienden a relacionarse de modo conflictivo. Una reingeniería más integral de las instituciones parece plantearse como una necesidad, al menos a mediano plazo. Sin embargo, procesos de estas características suponen marcos normativos y políticas provinciales que, en la mayoría de los casos, hoy no existen. Los centros están inscriptos en estructuras administrativas provinciales que dejan escasos márgenes de autonomía y brindan todavía escaso apoyo para procesos de reconversión institucional más profundos. Además, la administración de una red más compleja y con diferentes modalidades de integración de los centros, demandará instrumentos y mecanismos de gestión que recién comienzan a experimentarse. Los instrumentos de presentación, selección y aprobación de proyectos y los sistemas de monitoreo y evaluación que comienzan a probarse, exigen, en el mediano plazo, políticas de descentralización y fortalecimiento institucional todavía no diseñadas. La introducción de la preocupación por los resultados, y por la calidad de los insumos y procesos, así como de la formación de los instructores –preocupaciones que se articulan

| ²⁶ Acta de homologación de la renovación del FICS, 15 de septiembre de 1998.

sistémicamente con los planteos de la certificación de competencias– exigirá el desempeño de nuevos roles a la fundación y mayores capacidades locales.

La gestión de esta red de servicios, por otra parte, supone desarrollar, a nivel sectorial una fuerte capacidad de detección de demandas y anticipación de necesidades. La industria de la construcción se mueve en torno a la realización de proyectos de distinta envergadura. Algunos de ellos se suceden en el tiempo y en el espacio a ritmos variables que, sin embargo, permiten ponderar –dentro de márgenes amplios– la demanda de *stock* de recursos humanos calificados requeridos en distintas regiones del país. O, al menos, percibir su escasez. Otros proyectos, se originan en inversiones de tal magnitud que alternan los mercados de trabajo regionales y rompen las curvas de demanda de calificaciones de modo a veces brutal. La realización efectiva de tales proyectos, aunque en ocasiones pueda estar anunciada, muchas veces se desencadena a partir de coyunturas políticas y económicas muy específicas. La introducción de nuevas tecnologías, métodos constructivos y normas de calidad suelen también, como en otras industrias, demandar nuevas calificaciones que no se encuentran disponibles en el mercado.

Se trata de problemas que cualquier política de FTP enfrenta. En este caso con las características peculiares de un sector muy específico. La demanda de formación es una realidad compleja que no se evidencia por sí misma, ni a través de las manifestaciones directas de los actores del mercado de trabajo. Ella debe ser leída, interpretada, anticipada y, a veces, construida. La FEC ha desarrollado ya una red de personas y organismos que tienen asignadas funciones en este sentido. Se ha vinculado a cámaras empresariales regionales, a autoridades locales, a empresas que operan en distintos lugares del país, a organizaciones sindicales, a organismos públicos, que le permiten detectar necesidades para orientar sus proyectos. También ha generado algunos mecanismos para monitorear la evolución de las actividades de la industria en distintas regiones. Pero existe la conciencia de que estos dispositivos resultan insuficientes. Sobre todo en la medida que aumente el volumen, el alcance y la complejidad de su política. La necesidad de desarrollar un sistema más inteligente de seguimiento, monitoreo y anticipación de la demanda de calificaciones es un planteo explícito de los actores.

Las miradas se dirigen a las posibilidades que brinda un organismo que ya gestionan: el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC). Una de las características de este instituto, es el de poseer una red de unidades regionales con cobertura en todo el país. Esta es una necesidad funcional para llevar adelante su actividad específica original: el registro y contralor de la inscripción de empleadores y trabajadores al régimen del fondo de desempleo y la realización de los aportes al mismo. Sus funciones se vinculan con la reunión

y administración de información sobre empresas y trabajadores de la industria de la construcción, incluida la calificación de estos últimos para asentarla en la libreta de aportes. La ampliación de las funciones del IERIC, para transformarlo en una red inteligente de información útil para la toma de decisiones en materia de planeamiento estratégico y anticipación de las demandas de FTP, es otra de las herramientas que el sector está proyectando. La profesionalización de su *staff* y la informatización de sus actividades ya ha avanzado como para plantear esta posibilidad. Aunque sin duda una reorientación de sus funciones hacia este tipo de actividades no resultaría, en absoluto, una tarea sencilla. La vinculación del INERIC con la fundación, y con un posible instituto sectorial de calificaciones, suma una complejidad que, sin embargo, se percibe como absolutamente necesaria.

Finalmente, el desarrollo de la experiencia sectorial en la construcción de una política de FTP, parece estar asumiendo dimensiones que reclaman un protagonismo más fuerte y más institucionalizado de los actores, así como también nuevos escenarios para impulsarlos. Existen iniciativas, dentro del sector empresario, para difundir más abiertamente la nueva política desde sus iniciativas específicas. También estrategias para fortalecer su participación e involucramiento en la Comisión Asesora que supervisa la administración del FICS y coordina la elaboración de estrategias y prioridades de inversión que se canalizan a través de la fundación. Comisión que, al mismo tiempo, supervisa las actividades del IERIC. Es posible, incluso, que maduren propuestas que apuntan a la creación de un nuevo instituto, de carácter mixto, para la administración del FICS, asignando a la fundación un rol más centrado en la gestión de la red de servicios de formación. Cualquiera de estas alternativas implicaría cambios que deben sostenerse en nuevos consensos que no pongan en riesgo los acuerdos ya logrados.

Lo que, en todo caso se percibe, es la necesidad de continuar fortaleciendo un proceso que todavía se encuentra en sus fases iniciales mientras se desarrollan los instrumentos más adecuados para su expansión. La diferenciación de funciones (certificación, gestión de los programas, identificación y monitoreo de la demanda, administración de los recursos) y su institucionalización en ámbitos específicos, plantea no solo problemas de consenso sino también un aumento de la complejidad del sistema. Los mecanismos informales que contribuyeron a la construcción de visiones compartidas por parte de actores sociales con intereses en muchos casos contrapuestos, no suelen soportar fácilmente los desafíos provenientes de sistemas muy complejos. La institucionalización de mecanismos y procedimientos de negociación y diálogo social más robustos y –necesariamente– más formales, parece ser la única de las alternativas disponibles.

3. *El caso de la industria gráfica*²⁷

La industria gráfica presenta características particulares que han marcado su historia y su conformación como sector de actividad. Ella es una de las más antiguas del país y hereda una fuerte tradición de prácticas asociativas, tanto empresariales como sindicales, no solo locales sino también internacionales. Su producción estuvo siempre asociada con la creación de bienes que son soporte de informaciones, conocimientos, imágenes, mensajes. Quienes trabajaban en la industria gráfica se relacionaron de una manera singular con la producción de cultura y se acercaron a un mundo simbólico que configuró una identidad obrera diferenciada respecto de otros trabajadores. Ingresar a la actividad requería un nivel educativo relativamente alto.

Los oficios sobre los que descansaba la industria eran ampliamente reconocidos por las distintas empresas y se adquirían básicamente a través de sistemas de aprendizaje. La figura del aprendiz se mantiene incluso hasta hoy en el convenio colectivo que regula la actividad.²⁸ Este, a partir de una formación escolar de base cuyo umbral iría elevándose con el tiempo, se insertaba en la cultura de la empresa y realizaba allí, a partir de la interrelación con oficiales o trabajadores especializados en una determinada función, sus aprendizajes más significativos. El sistema garantizaba una determinada trayectoria formativa en oficios o calificaciones relativamente complejas. Hacía también posible la movilidad ocupacional y social a partir del desarrollo profesional.

Este modo de producir y gestionar las calificaciones suponía una relativa estabilidad a lo largo del tiempo en las tecnologías y las formas de producir de la industria. Hacia los años setenta las condiciones en que se desenvolvía la industria comienzan a modificarse radicalmente poniéndose en tela de juicio estas tradiciones y las prácticas. En esta década se inicia una fuerte reestructuración productiva que afecta todos los niveles de calificación. Ella comienza por el subproceso de trabajo que se desarrolla en el sector de prensa; donde se proyecta, prepara y diseña el producto gráfico, para luego extenderse, aunque proponiendo menos rupturas de lógica productiva, a los sectores de prensa donde este adquiere materialidad y el de terminación, en el que se producen las transformaciones y acondicionamientos previos a su entrega final al cliente. La introducción de equipos y lenguajes informáticos, el uso de nuevos materiales de soporte y la posibi-

²⁷ Este apartado está basado en el informe elaborado por la Lic. Ana Catalano (Hernández y Catalano, 2000).

Los errores que pudiera contener son de mi responsabilidad.

²⁸ El convenio colectivo de trabajo N° 275/96 del sector gráfico periodístico regula las condiciones de contratación del aprendiz. Se establece que como mínimo tendrá 14 años y tendrá aprobada la escuela primaria. La empresa deberá otorgarle un certificado en el que consta la antigüedad en el trabajo y las funciones que hubiera desempeñado.

lidad de crear propuestas basadas en nuevos conceptos acerca de las formas que pueden asumir, los productos gráficos revolucionan y alteran la fisonomía de todo el proceso productivo. Este sendero de transformaciones tecnológicas profundiza de manera acumulativa un proceso de transformación social y de las calificaciones del sector, poniendo en crisis las maneras conocidas de producirlas y transmitirlas.

3.1. Algunos antecedentes

La aplicación masiva de sistemas informáticos y formas electrónicas de digitalización de imágenes en el sector de prensa transforman el contenido de la tarea y la naturaleza de las calificaciones que demanda esta área crítica para todo el proceso.²⁹ Los cambios impactan rápidamente en el sector de impresión con la introducción de equipos y automatismos que dan lugar a calificaciones que se convierten en claves para la industria como la del maquinista offset. En el sector terminación, figuras como las del doblador y el cortador se ven sometidas en las formas actuales del mercado a presiones de tiempo y oportunidad que hacen más complejo el trabajo. Las capacidades para trabajar en grupo, para organizar y gestionar la logística de los insumos, para planificar las tareas y controlar los tiempos se transforman en centrales.³⁰

Estas innovaciones se apoderan rápidamente de las distintas fases de la actividad gráfica y destruyen para siempre antiguos y venerables oficios quebrando el proceso acumulativo y gradual de desarrollo de las calificaciones con las que la industria se alimentaba. Orgullosa de sus oficios y del sistema de aprendizaje que había instituido como expresión de solidaridad interna, ella se enfrenta así a la irrupción masiva de tecnologías y formas de trabajo que provocan un estallido, tanto en la naturaleza de sus cualificaciones como de su sistema de aprendizaje. Es clara ya la necesidad de nuevas estrategias y mecanismos de formación de las calificaciones.

²⁹ “Este es –decían nuestros entrevistados– el lugar desde donde se va a manejar la imprenta del futuro. Los sistemas se van automatizando. Las cosas se construyen en una pantallita. (...) Es ahí donde se define lo que pasa en la impresora. En preimpresión hay muchísima tecnología, es el sector que más tecnología tiene, una tecnología que cambia rápidamente y esto define que en él se tengan que prever los problemas que pueden presentarse en otras etapas. Es allí donde se genera lo que va a pasar después y, si el problema va a ser en la impresora, lo defino ahí; y si después no lo voy a poder doblar, lo defino ahí.” (Testimonio de un industrial gráfico).

³⁰ “El sector terminación es el que tiene que absorber todos los atrasos anteriores. El tema es planificar y liderar el sector. Se trabaja bajo presión. (...) Es sencillo, debe conocer los procesos y tener condición de líder y de organizador, que sepa planificar el trabajo y manejar gente. Es planificación y control de tiempos. Es alguien que debe tener las condiciones y la claridad de comunicación, de enseñar y de capacitar al otro. La importancia de la comunicación, las ganas de querer ser líder, de hacerse cargo, de tener pasión.” (Testimonio de un industrial gráfico).

El sector no puede recurrir al sistema público de FTP para solucionar sus problemas. Este solo cuenta, desde los años setenta, con algunas ofertas de cursos para algunos oficios, y de carreras técnicas de nivel medio pero que arrastran serios problemas de actualización. Los sindicatos del sector han mantenido, ocasionalmente, ofertas de cursos gratuitos que eran impartidos por oficiales o trabajadores expertos en el área para actualizar las calificaciones de los trabajadores en actividad.³¹ Los empresarios habían sostenido y dirigido durante muchos años una fundación específicamente dedicada a ofrecer formación para el sector gráfico: la Fundación Gutenberg (FG). Esta había sido creada en el año 1907 a partir de una iniciativa conjunta de los trabajadores y los empresarios del sector,³² y dirigida más tarde por una de las asociaciones empresarias –SIGA-. Hacia los años ochenta había quedado a cargo de un empresario gráfico que la mantuvo abierta a partir de su esfuerzo personal. Durante estos años los cursos se concentraban en áreas como la encuadernación y la operación de máquinas offset. Según los propios empresarios, su formación se encontraba desactualizada respecto de la dinámica de las calificaciones en el sector. A fines de esta década, sin embargo, el prestigio y reconocimiento que ella mantenía entre las grandes empresas del sector y aun entre los representantes de los trabajadores, la transforma en un punto de encuentro de un grupo de empresarios y en la cara activa de nuevas iniciativas de política para la formación en la industria gráfica.

En efecto, hacia fines de los ochenta, un grupo de empresas había completado ya el proceso de renovación tecnológica y de reposicionamiento en el mercado. Este grupo había desarrollado una fuerte conciencia de que el mantenimiento y la ampliación de su posición competitiva estaban estrechamente vinculados con su capacidad para enfrentar el problema de la falta de calificaciones pertinentes. Pero también sabía que las nuevas calificaciones no podían ser construidas solamente a partir de la experiencia. La complejidad de los saberes que necesitan ser articulados requieren de una formación de base que incluye ya no solo el dominio de las competencias básicas sino el dominio de los saberes de fundamento que no se adquieren en los puestos de trabajo. Realizar formación profesional en este contexto tecnológico requiere abandonar el concepto de calificación de oficio para identificar en las nuevas profesiones gráficas las competencias que son requeridas y los campos de dominio y de comprensión de los procesos que ellos requieren.

³¹ Se trata de cursos de entre seis y ocho meses de duración que se impartieron durante dos años, básicamente de diseño gráfico, ofrecidos en el interior del país y con una cobertura muy reducida en términos de matrícula atendida.

³² Su primera comisión directiva es representativa de las culturas que integraban el sector en la época: anarquistas y empresarios unidos para fundar y sostener una escuela gráfica.

3.2. Hacia una política sectorial

En este marco un grupo de empresas converge en torno a la Fundación Gutenberg y decide otorgarle un lugar central para la formulación de políticas de formación en el sector gráfico. La FG pasa a depender estatutariamente de CIGA y el grupo de empresarios se integra a su Consejo Directivo. A partir de allí se convoca a la dirigencia de un grupo más amplio de empresas (entre 35 y 40) proponiéndole contribuir al desarrollo de este espacio de formación capaz de alimentar el mercado interno de trabajo de estas empresas y el mercado de trabajo sectorial. La primera forma de compromiso que asumieron estas empresas fue mantener una tasa de contribución para el funcionamiento de las actividades de la institución.

Los objetivos que la estrategia fue asumiendo fueron: i. identificar, promover y construir las calificaciones clave que necesita la industria gráfica; ii. reprofesionalizar selectivamente, de acuerdo a las necesidades de las empresas, a los trabajadores en actividad a partir de ofertas de formación diseñadas para ellos; y iii. redefinir la base de reclutamiento desde la que se selecciona y promueve al trabajador gráfico, generando ofertas de formación inicial para el sector. Para ello la FG comenzó a asistir a las propias empresas en el diagnóstico y análisis de los problemas de calificación que encontraban para gestionar la nueva tecnología y la nueva dinámica de sus negocios. En un segundo momento, la intervención se traslada a la organización de actividades de formación orientadas a mejorar las calificaciones del personal de aquellas empresas que decidieron encarar una política activa en materia de capacitación de recursos humanos. En un tercer momento, la FG se hace cargo de desarrollar programas orientados a la formación técnica de jóvenes a los que se forma para la reserva del mercado de trabajo sectorial. En un cuarto momento, la FG busca atender los requerimientos de formación de otros empresarios dispersos en el interior del país recurriendo a modalidades de capacitación a distancia.

Desde la FG se realiza un primer mapeo de las calificaciones requeridas por la industria gráfica en el nuevo escenario. Se trabaja para ello con expertos y cuadros gerenciales de las empresas identificando y caracterizando los problemas que se presentaban en la selección y entrenamiento del personal y en la gestión de los procesos productivos. Se buscaba a través de este trabajo arribar a un nuevo consenso entre las empresas acerca de las nuevas calificaciones consideradas “clave” para elaborar, a partir de allí, las políticas de formación de recursos humanos que impulsaría la FG.

Sobre la base de este consenso inicial, la FG comienza a desarrollar un conjunto de servicios formativos entre los cuales se destacan (además de cursos y seminarios diseñados a medida de la demanda de las gerencias de personal de las empresas gráficas): a. cursos duales de calificación para empresas en distintas especialidades; b. dos carreras técnicas de nivel terciario; y c. una carrera técnica de nivel secundario.

a. En el año 1992, la FG firma un convenio con un organismo de la Cooperación Técnica del Ministerio de Economía de Alemania (GTZ) que le permite formar docentes, diseñar cursos y producir materiales para atender los requerimientos de formación de las empresas involucradas con la nueva política de formación. Sobre esta base comienza a ofrecer Cursos Duales en Impresión Offset y en Preprensa para empresas localizadas en la Capital Federal o en el Gran Buenos Aires. Estos cursos combinan situaciones de aprendizaje en ambientes de trabajo con actividades en la FG. Estos cursos duran un año y tienen como requisito un título técnico de nivel medio de cualquier especialidad. En el caso del Curso Dual de Preprensa se le exige ser Diseñador Gráfico con título terciario o universitario. Son cursos considerados “caros” por los empresarios. La capacidad de formación de la FG en estos cursos duales es de 30 alumnos por año en cada uno de ellos. Se considera que el Curso Dual de Offset es el que más éxito ha conseguido ya que ha formado alrededor de 350 maquinistas *junior* o *senior* que están empleados en el mercado. Muchos de ellos han sido enviados a perfeccionarse en el exterior.

Estos cursos se ofrecen también en modalidades de formación a distancia. En estos casos los trabajadores alternan el trabajo, y con la asistencia a un grupo de aprendizaje. Los cursos duales están divididos en cuatro semestres. Uno de formación básica y tres de formación específica en Diseño Gráfico, Reproducción, Impresión Offset o Terminación. Los alumnos reciben, en la empresa donde desempeñan sus tareas, unidades con material teórico y de ejercitación especialmente preparado a partir del cual son evaluados. Pueden comunicarse telefónicamente, por fax o por correo electrónico con el profesor de la FG asignado al curso. El curso también incluye semanas intensivas de formación y evaluación en las instalaciones de la FG. Los cursos duales prevén adicionar un año optativo con asignaturas de formación general de manera que las personas que no han completado su escolaridad secundaria puedan obtener el título que acredite el cumplimiento de este nivel de educación.

b. La FG organizó, además, dos carreras de nivel terciario: Técnico Superior en Artes Gráficas y Técnico Superior Industrial en Diseño Gráfico. Los perfiles que en ellas se forman son complementarios.

El Técnico en Diseño Gráfico es un profesional capaz de proponer y comunicar mensajes por medios visuales y de establecer los parámetros para la realización de la pieza portadora del mensaje. Este perfil pone énfasis en las interfaces entre el diseño y el proceso de impresión y terminación del producto; esto es, no solo se trata de concebir y diseñar sino de hacerlo de una manera que considere y anticipa los problemas que se encontrarán en el proceso de producción.³³ La formación dura tres años y puede optarse por un año más en una especialidad a elección.

El Técnico en Artes Gráficas debe complementar la tarea del diseñador, debe convertir un proyecto en un producto gráfico de tal manera que no haya diferencias entre el proyecto original y su realización material. El perfil está abierto para permitir orientaciones hacia las áreas de comercialización, administración y producción de la empresa gráfica.³⁴ Su matrícula proviene en un 70% de las empresas del sector, “muchos son hijos de empresarios, de trabajadores o gráficos ellos mismos”.

c. La oferta de formación de la FG se completa con la creación, también a comienzos de la década, del Colegio Secundario Técnico Gráfico “Juan Gutenberg” con el objetivo de atraer jóvenes hacia la industria gráfica. El colegio recibe adolescentes y jóvenes para formarse en el campo de las artes gráficas entre los 13 y los 18 años que egresan como Técnicos en Industria y Artes Gráficas, título que lo habilita tanto para continuar estudios superiores, sean o no de la especialidad, como para ingresar a la industria gráfica con una sólida base de formación inicial.

³³ “La carrera de Diseño Gráfico fue un accidente. Durante muchos años dijimos: Diseño Gráfico se da muy bien y sobre todo en la FAU (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires). ¿A qué crear otra carrera? Teníamos una demanda de los empresarios gráficos que nos decían ‘los diseñadores no diseñan nada que sea imprimible’. Nos mandan unos diskettes que son imposibles de bajar porque están hechos en Macintosh y nosotros usamos PC, es un desastre se pierden insumos, horas hombre, etc... Como era obvio hicimos un curso de tecnología gráfica para diseñadores, lo propagandizamos y su inscripción fue un fracaso. Probamos un segundo año y también. Empezamos a indagar y vimos que aun en la FAU los alumnos de diseño gráfico consideran que la tecnología gráfica es cosa de obreros. El modelo es Van Gogh no el de un trabajador gráfico. Pero no todos son Van Gogh, y si lo fueran deberían ir a Bellas Artes. La industria gráfica es el arte de reproducir tantas veces cuanto te lo pide tu cliente, tantas veces como sea posible y lo más fielmente posible un original. El diseño gráfico es hacer un diseño que entre por un tubo. ¿Qué hacen los diseñadores que no conocen papel, formatos, máquinas? Hacen cosas bellísimas pero no imprimibles. Aquí, hacemos diseño y tecnología. (...) Pero aun así, a nuestros diseñadores les cuesta ir a trabajar a San Justo.” (Testimonio de un directivo de la FG).

³⁴ “El perfil de la carrera ha cambiado en el último año. Antes, hace 7 u 8 años dijimos ‘vamos a formar gente para la producción, para el taller, fierberos’. Pero nuestros egresados se ubicaban en la comercialización, administración y marketing de la empresa gráfica. (...) La producción no era ni la vocación de la mayoría, ni lo que las empresas nos pedían, ni donde luego se insertaban. Entonces la curricula se orientó más a marketing, costos, presupuestos, administración. La ventaja es que estos chicos conocen perfectamente la industria gráfica. Venden muy bien, costean muy bien, administran muy bien, que es lo que no tiene un ingeniero generalista.” (Testimonio de un directivo de la FG).

La primera promoción fue de 14 alumnos, de los cuales 10 siguieron carreras universitarias orientadas a la Ingeniería, uno continuó estudios terciarios en Diseño Gráfico y dos o tres se emplearon en empresas gráficas. Se piensa que es posible que muchos de los que siguieron Ingeniería se reintegrarán a la industria. Casi la mitad de la promoción de 1998 se emplearon en empresas gráficas y la otra mitad ingresaron a la Universidad. Ninguno optó por las carreras terciarias de la FG. En 1999 se espera que egresen 24 técnicos gráficos. Alrededor de 10 de ellos están planificando seguir la carrera terciaria de la FG.

El objetivo de este semillero no fue ofrecer una educación terminal o cerrada para abastecer el mercado de trabajo del sector. Existía conciencia que se trataba de una formación destinada a adolescentes y jóvenes cuya elección vocacional no madura tempranamente y que, por lo tanto, no se los puede atrapar con propuestas cerradas. La idea orientadora fue darles una formación básica inicial que pudiera ser profundizada a través de la experiencia y la formación en la empresa, o de ulteriores formaciones de nivel superior en las áreas vinculadas a la industria gráfica (ingeniería, diseño gráfico).

Hacia fines de la década del noventa las empresas gráficas habían avanzado notablemente en la identificación y el contenido de las calificaciones clave que soportarían el desarrollo de la industria en los próximos años y habían comenzado a generar una política para formarlas. Esta contemplaba no solo la recalificación y profesionalización del personal existente sino también la generación de una oferta de trabajo calificada a partir de formaciones iniciales técnicas de nivel medio y superior. La FG estima que a partir de los cursos duales se ha ido formando y profesionalizando alrededor de trescientos trabajadores en el sector. Un número importante de personas ha sido formado en las carreras técnicas y las empresas recurren a ellos cuando toman decisiones de contratación de nuevo personal. Los cálculos que realizan los propios actores indican que la profesionalización del sector es incipiente en relación con el empleo existente y que la formación de reserva todavía es insuficiente para abastecer la expansión del sector. Más allá de esto parece claro que la estrategia desarrollada ha comenzado a reconstituir, sobre un escenario muy diferente, el tejido de identidades y solidaridades en torno a las calificaciones que caracterizó históricamente a la industria.

3.3. Escenarios de exploración de una nueva agenda de política

A pesar de los avances realizados durante estos años los empresarios y la conducción de la FG identifican problemas y tareas pendientes que deben ser abordadas por sus políticas de formación. Estos aparecen, no tanto como resulta-

do de evaluaciones sistemáticas de fortalezas y debilidades de los programas implementados, sino más bien a partir de la relación con nuevos actores y la apertura de nuevos escenarios en los que se van incorporando nuevos temas y proyectos.

El primer escenario es el que se abre a partir de la realización de un acuerdo formal de trabajo con el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Este organismo, responsable del desarrollo de las políticas de FTP a nivel nacional, venía implementando una línea de trabajo con sectores de actividad para la promoción de políticas de calificación. La relación con este organismo permitió ampliar el abanico de actores para incluir ahora, no solo al Estado nacional, sino también a la organización sindical. El convenio que se firmaría con el INET presuponía la participación de todos los actores relevantes del sector, incluidos los trabajadores. Además de la ampliación de la gama de actores participantes también la agenda de trabajo incorpora nuevos ejes y prioridades.

El proyecto, firmado en 1998, giraba en torno a cuatro ejes centrales. En primer lugar, profundizar el trabajo de identificación de calificaciones claves en el sector, como punto de partida para avanzar en un ordenamiento más completo de la estructura de calificaciones de la industria. La idea fuerza era la de lograr una caracterización más acabada de esas calificaciones a través de descriptores satisfactorios “capaces de orientar actividades de selección de personal, evaluación y formación”. Los actores abrigaban fuertes expectativas sobre el aporte que este trabajo podría hacer al proceso de negociación colectiva.³⁵ El segundo eje que contemplaba el acuerdo era el de la determinación de competencias entendidas como estándares de desempeño profesional para cada una de las calificaciones identificadas.³⁶ Estos estándares serían la base de un sistema de evaluación que otorgaría a las certificaciones profesionales obtenidas, validez nacional reconocida por el Ministerio de Educación. Estos estándares y certificaciones serían incluidos –y este era el tercer eje del convenio– en los procesos de negociación y acuerdo sobre validez de títulos y certificaciones en las comisiones de trabajo que so-

³⁵ “Con el Convenio con el INET esperamos la realización de cursos como soporte, pero también nos interesa la definición de perfiles porque con la definición de perfiles se abrevia nuestro trabajo para la negociación colectiva y la definición de nuevos puestos de trabajo. Porque desde 1975 hasta acá ha cambiado la industria y no se han actualizado, no se encuentra despejado cuántos puestos tenemos. Hay muchas cosas que son directamente inaplicables y que hemos hecho simples o falsas analogías con puestos de trabajo existentes. Pero también nos encontramos con que el sector empresario no hizo todavía este trabajo, no lo ha hecho, la descripción de tareas no está hecha. Estamos trabados en esta descripción y también en la capacitación.” (Testimonio de un dirigente sindical del sector).

³⁶ El INET venía trabajando desde el año 1995 con un “enfoque de competencias” para la actualización de las carreras técnicas del sistema educativo formal y para las líneas de trabajo que desarrollaba por sectores de actividad. Sobre este punto ver Hernández (2000).

bre este tema tiene el Mercosur. El cuarto eje era el de promover el desarrollo y la diversificación del sistema de formación de calificaciones del sector gráfico ampliando su cobertura territorial, focalizando actividades hacia grupos de empresas y trabajadores aún no atendidos por la oferta actual de formación.

El proyecto avanzó en las tareas planteadas durante un año, pero pierde dinamismo y continuidad al año siguiente debido a cambios que se producen en la conducción del Ministerio de Educación y del INET mismo. Sin embargo, una nueva posibilidad surge cuando los mismos actores que habían participado de este proyecto comienzan a vislumbrar un nuevo escenario posible de trabajo. Se trata de un proyecto negociado por un conjunto de sectores de actividad, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Trabajo que se propone como objetivo establecer las bases institucionales y metodológicas para desarrollar sistemas de certificación y capacitación laboral basados en un enfoque de normalización de competencias laborales.³⁷ El proyecto fue ya aprobado por el Gobierno Argentino y está recién comenzando a desarrollar sus actividades. La inclusión del Ministerio de Trabajo y de un organismo internacional como el BID crea nuevas condiciones para el trabajo de los actores.³⁸ La vinculación con el MT puede contribuir a vincular al sector más estrechamente con las políticas de empleo y capacitación impulsadas por éste; a ampliar la participación de otros sectores empresarios menos involucrados en las anteriores iniciativas y a acercar el trabajo sobre las calificaciones con la dinámica de la negociación colectiva.

4. Consideraciones finales

Creo que, desde varias perspectivas, los casos analizados encierran un importante potencial de innovación para las políticas de FTP, tal como éstas han ido desarrollándose en nuestro país. Ellos se inician a partir de problemas que los actores de cada sector de actividad identifican en sus respectivos mercados de trabajo. La crisis desestabiliza relaciones preexistentes que vinculaban trabajo, saber y aprendizaje en estos mercados y exige de los actores respuestas que involucran desde la identificación y definición de las calificaciones, hasta la formación y la gestión de las mismas. En ambos casos, estas respuestas presentan una característica común: **son el resultado de un esfuerzo colectivo que se asienta en el desarrollo de ámbitos de diálogo social de carácter sectorial que, a través de distintos caminos, manifiestan una vocación por institucionalizarse.** Los

³⁷ Hernández (2000).

³⁸ El BID opera en este proyecto como organismo financiador a través del aporte de un fondo no reembolsable, parte del cual se destina a servicios de asistencia técnica de consultores de entidades y organismos internacionales especializados en la formación basada en competencias.

procesos de definición, adquisición, reconocimiento y actualización de las calificaciones comienzan a transformarse en un componente importante de la reorganización del sector como comunidad profesional. En momentos en que la crisis de las formas cívicas de coordinación de los sistemas de formación abren las puertas a proyectos que ensayan reorganizaciones basadas en las lógicas de mercado, la presencia de actores que adoptan formas colegiadas de estructuración de sus políticas pueden parecer anomalías. Espero que esta exposición haya mostrado que no lo son en absoluto. Las lógicas colegiales son consistentes con las tradiciones y problemas que atraviesan a estos sectores y movilizan a sus actores.³⁹ Es más, **creo que ellas representan una de las líneas de recomposición de nuestros sistemas de formación que no pueden ser ignoradas a la hora de analizar escenarios futuros y de formular políticas públicas.**

Creo, sin embargo, que conviene moverse con cuidado a la hora de generalizar el alcance de estos planteos hacia otros sectores de actividad. En ambos casos se trata de sectores que reúnen características que, podría decirse, favorecen el surgimiento de lógicas colegiadas. Como hemos visto, son sectores con fuertes – aunque muy diferentes – tradiciones de oficio que, por distintas razones, no pueden hacer depender la reproducción de las calificaciones de mecanismos de mercado. El costo y la especificidad de las calificaciones que moviliza la industria gráfica, así como las características que asume la relación laboral en la construcción, exigen respuestas que trascienden las posibilidades de las distintas empresas individuales. Tampoco es esperable que encuentren respuestas a sus demandas en un sistema público de formación que se mueve con criterios de selección y reconocimiento social muy distintos a los que operan dentro de ellos. Condiciones de este tipo –es decir, condiciones que favorezcan las respuestas de carácter colegial– pueden encontrarse en muchas otras actividades, pero no son en absoluto generalizables a todos los sectores. En varios de ellos es posible prever una fuerte resistencia hacia estas modalidades de gestión de las calificaciones porque sus mercados de trabajo se articulan con la formación a través de lógicas muy diferentes. En otras palabras, si bien ellas no pueden ser ignoradas a la hora de anticipar futuros escenarios **no puede tampoco pensarse que las políticas de formación basadas en lógicas de este tipo puedan constituirse, en sociedades como la Argentina, en las herramientas centrales para la recomposición de los sistemas de FTP.**

En los dos casos estudiados las políticas se plantean buscar formas de articulación entre las calificaciones que comienzan a definirse y los niveles educativos

³⁹ Creo que puede decirse que experiencias que siguen este tipo de lógicas se desarrollan paralelamente en otros países latinoamericanos en áreas como la construcción y la industria forestal (Chile), el turismo (Brasil y Perú), la soldadura (Brasil).

reconocidos y legitimados en el sistema formal. En algunas ocasiones, utilizando los niveles educativos como requisitos previos a la obtención de una determinada calificación; en otras, buscando articular ofertas y tender puentes –o “establecer pasarelas”– que permitan, a quienes han desarrollado una calificación, progresar en los niveles educativos del sistema y, a la inversa, a quienes estudian en el sistema, obtener una calificación profesional. Los nacientes debates sobre la formación y la certificación de calificaciones profesionales a partir de competencias reconocidas según requisitos y criterios de evaluación sectorialmente definidos, pero también nacionalmente reconocidos, parecen orientarse hacia la búsqueda de formas de articulación entre las lógicas cívica y colegial. **A diferencia de otros países en donde estas lógicas se ven acompañadas de una fuerte reivindicación de autonomía frente a las jerarquías y referencias establecidas por los poderes públicos, en Argentina las dinámicas sectoriales parecen buscar una activa relación con las mismas.**

Las perspectivas de recomposición de la FTP en Argentina al comenzar el siglo siguen todavía muy abiertas. Frente a las visiones deterministas que insisten en advertirnos que el futuro ya está definido y que no existe otra salida que aceptar lo inevitable, se necesitan miradas sensibles a la pluralidad de lógicas que los actores utilizan para configurar el mundo en el que viven y actuar en él. En tiempos de crisis estas lógicas se ponen en movimiento para enfrentar nuevos problemas. En este proceso se transforman y establecen nuevas relaciones y equilibrios entre sí. Las políticas públicas pueden partir de estos procesos para construir coherencias entre ellas que sean compatibles con una idea compartida y públicamente defendible de sociedad justa. O también pueden ignorarlos para refundar sistemas más consistentes y ordenados que, sin embargo, suelen ser víctimas de la “tiranía de las tradiciones”.

Si esta pluralidad de lógicas de reconfiguración de la FTP encontrará principios de coordinación en espacios públicos institucionalizados o si continuarán evolucionando de forma independiente y desarticulada vinculándose de manera informal con políticas estatales débiles e inestables, es una cuestión que solo podrán responder los propios actores –estatales y privados– que participan de estos procesos. De ellos dependen, no solo las formas que puedan adoptar las experiencias analizadas sino también, en gran medida, el carácter que adopte la FTP en el futuro.

3. Negociación colectiva y políticas de formación profesional en el Uruguay Capital, trabajo y Estado en el nuevo modelo de desarrollo

*Fernando Filgueira**

*Fernando Errandonea***

*Rafael Porzecanski****

Abstract

El artículo argumenta, en primer lugar, que el uruguayo constituye un caso regional desviado en relación a la formación y capacitación, tanto por sus legados como por la manera en que estos afectan la redefinición del lugar de la capacitación en el diálogo social. En este sentido el trabajo indica que el diálogo social se apoya en la larga tradición de negociación tripartita entre Estado, capital y trabajo, por un lado, y por el otro, en la paulatina incorporación de la capacitación como issue a negociar. El uruguayo es, pues, un modelo de diálogo social que cuenta, en algunos casos, con el capital y el trabajo como actores fundacionales del mismo y el Estado como regulador de la nueva arena de diálogo. En otros casos, el diálogo social ha sido impulsado por el propio Estado, como ocurre con la experiencia reformista de la Universidad del Trabajo.

En un nivel más descriptivo, el presente estudio pretende narrar la evolución histórica y las formas institucionales novedosas que se presentan en Uruguay en materia de políticas de formación y capacitación laboral en los últimos quince años.

* Doctor en Sociología, Northwestern University. Investigador y docente de la Universidad de la República, de la Universidad Católica del Uruguay y del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU). Consultor de organismos nacionales e internacionales. Director de esta investigación.

** Sociólogo. Docente de la Universidad de la República y de la Universidad Católica del Uruguay.

*** Sociólogo. Investigador de CIESU, de CLACSO y consultor de organismos nacionales e internacionales.

En segundo lugar, el artículo ensaya un ejercicio comparativo al colocar a Uruguay como caso regional desviado por su historia de largo plazo en materia de formación, y al evaluar el grado de convergencia del país con la pauta de reformas regionales en la materia. Detrás de dicho ejercicio, se sugiere, sin pretensiones probatorias, que la región es hoy más homogénea que en el pasado en materia de los desafíos que plantea para la problemática del empleo y la empleabilidad y también en términos de estrategias y respuestas.

En tercer lugar, se procura desarrollar en forma exploratoria algunas hipótesis sobre la anatomía y dinámica de las tendencias y rutas innovadoras del país. Ello implica detenerse en un ejercicio de imputación causal entre variables –exógenas y endógenas a los sistemas de formación y a las políticas estatales y acciones sindicales y empresariales– que afectan los impulsos y formas de la innovación.

Finalmente, se procura incursionar en cómo estas formas de innovación en los contenidos, destinatarios y formas institucionales de la capacitación profesional contribuyen a fortalecer un modelo de diálogo social.

Introducción: diálogo social y capacitación profesional*

Diálogo social refiere a una participación amplia de actores en las decisiones políticas, económicas y sociales de un país. Tal aproximación, extremadamente general, requiere de una mínima delimitación conceptual.

En primer lugar, diálogo social supone un sistema de reglas de juego que canalizan las demandas y formas de acción de los actores. En algún sentido, es idéntico a marcos normativos.

En segundo lugar, el diálogo social requiere de actores sólidamente conformados, dotados de incentivos selectivos para la acción colectiva, de capacidades para interactuar con otros agentes y de poderes para disciplinar, sobre la base de los acuerdos logrados, a sus propias bases. No debe confundirse la incorporación

* Fueron entrevistados para la elaboración de este informe: el Director Nacional de Empleo, Guillermo Dutra, los integrantes del Consejo Consultivo de la Junta Nacional de Empleo, José Balbo y el Dr. Hugo Barreto, en representación de la central de trabajadores PIT-CNT, y Nelson Penino, en representación de la Cámara de Industrias del Uruguay. Asimismo fue entrevistado el Dr. Hermann Kratochwil, Director del Programa ProJoven del Instituto Nacional de la Juventud, el Soc. Fernando Casanova por Cinterfor/OIT, así como la Econ. Graciela Mazzuchi y el Soc. Marcos Supervielle, especialistas ambos de la temática “organización del trabajo”. Por último, fueron entrevistados Jorge Pazos y Jorge Mesa, ambos integrantes de la Fundación de la Construcción, el primero en representación de los empresarios y el segundo del sindicato de la construcción; Omar Díaz y Walter Silva, en representación del sindicato papelero, y el Ing. Grasso en representación de la empresa Fanapel. A todos ellos, nuestros agradecimientos.

de grupos sociales (jóvenes, mujeres, sector rural) a programas y beneficios públicos con su integración a formatos de diálogo social. En el primer caso existen “círculos de beneficiarios” o “usuarios” pero no necesariamente actores; en el caso del diálogo social se supone la existencia de actores, de sus representantes, y del reconocimiento de los mismos por parte de los representados y de los restantes actores.

En tercer lugar, el diálogo social supone la comprensión del otro. Para ello se requiere, además de reglas de juego aceptadas por las partes, un contexto cognitivo compartido, donde los mensajes de los diversos actores puedan ser decodificados adecuadamente por los receptores.

Finalmente, un diálogo no es una conversación sino un intercambio con pretensiones de “cierre”. Por ello no solo se requieren actores sino actores con agendas a negociar. Así, el diálogo social supone típicamente la convicción de que “imponer” la agenda propia implica, al mismo tiempo, logros, renuncias y la eventual aceptación de *second bests*. La optimización del diálogo social pasa por la disposición de los actores a asumir la interlocución en términos de “suma no cero”, en que todos ganen algo, más allá que puedan registrarse en los hechos, desplazamientos de tipo suma cero.

Ahora bien, ¿qué puede aportar la capacitación profesional a la conquista de estas condiciones? O bien, ¿cómo puede transformarse en instrumento de diálogo, una vez dadas tales condiciones?

En el mundo y en América Latina la capacitación profesional atraviesa procesos de mutación que la ubican en lugares cada vez más centrales dentro de los nuevos modelos de desarrollo. La capacitación deja de ser un capítulo más en las agendas que las gerencias de recursos humanos deben encarar, y se transforma, en mayor o menor medida según las experiencias nacionales, en un eje del diálogo social. En nuestra región es posible identificar al menos dos procesos de mutación del lugar político, funcional e institucional de la capacitación profesional. Ambos aumentan la chance de que la capacitación ocupe un lugar central en el “diálogo social”.

a. En primer lugar, la capacitación profesional dejó de ser un mero instrumento de formación de capital humano. En cambio, asume crecientemente un rol fundamental en los nuevos procesos de negociación y diálogo de las fuerzas productivas. Ello se hace evidente en las formas más acotadas de la negociación bipartita y tripartita (negociación colectiva) así como en formatos de diálogo más amplios conocidos bajo el nombre de “diálogo social”, que incorporan un espectro más amplio y variado de actores.

b. En segundo lugar, el Estado ha dejado de tener un *locus* central en los procesos de formación profesional y se ha transformado, en el marco de una configuración institucional todavía en gestación, en un actor más. Como tal, no está llamado a detentar necesariamente la articulación de esta red, compuesta por gobierno, empresas, trabajadores y otros actores. Este nuevo marco demanda a los soportes del poder público estatal un esfuerzo distinto de interlocución y una mayor imaginación y precisión estratégicas. Un Estado más estratégico y atento a los cambios desaloja a un Estado lento en reflejos e indiferente al diseño estratégico.

Previo a desarrollar el papel de la capacitación profesional en la conformación de una arena de diálogo social, atenderemos a las transformaciones estructurales que se han impuesto en nuestras sociedades y cuyos resultados afectan tanto las condiciones del diálogo social como la capacitación profesional.

2. *Cambios regionales recientes, políticas de capacitación y empleo*

i. *Capacitación profesional y modelo de desarrollo*

El fin del Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI) en América Latina trajo consigo cambios radicales en la relación mercado-Estado, convirtiendo al desempleo en fenómeno permanente del que deben dar cuenta Estados y sociedades. Asimismo, el fin de la “transición demográfica” en la mayor parte de los países de la región implicó una convergencia en las problemáticas de empleo, antes diferenciadas por el grado de desarrollo poblacional de los países (bajo, medio y alto). Finalmente, el paulatino acercamiento entre la educación técnica y la profesional, la creciente proximidad entre trabajo manual y no manual y la reformulación de los conceptos básicos de la formación (que se alejan del adiestramiento y se acercan a enfoques de adaptabilidad), también favorecieron un proceso de convergencia en las políticas de capacitación y formación a nivel continental.

El pasaje de economías donde predominaron bienes no transables a modelos abiertos con predominio de bienes transables, produce en América Latina, rápidos procesos de reconversión productiva e innovación tecnológica para enfrentar retos de competitividad en términos de calidad, volumen y costos. La región, con problemas crónicos de insuficiencia dinámica y serios obstáculos a la incorporación de la fuerza de trabajo, vio agravada su situación por las reformas económicas de los ochenta y noventa, que produjeron el desmoronamiento de buena parte del edificio industrial protegido, vigente de 1930 a 1980.

América Latina enfrenta, pues, un contexto de crecientes desafíos en materia de mercado de empleo al que responde con la redefinición del rol del Estado en el proceso de desarrollo. Las políticas de empleo no se encuentran ajenas a estos procesos. Así, se observan transformaciones importantes de los viejos sistemas de formación y capacitación, que responden a los nuevos desafíos que empresas y trabajadores enfrentan para evitar la “inviabilidad” o “redundancia”, y que los Estados abordan para cooperar con un desarrollo de nuevo tipo. En un contexto de competencia abierto (dados los procesos de integración regional y la caída de aranceles, tarifas y cuotas para el comercio exterior), de innovación tecnológica acelerada y de cambios en las formas de organización productiva, las viejas políticas de capacitación pensadas como instrumentos formadores en un modelo industrial tradicional, demuestran ser insuficientes.

ii. Capacitación, formación y nuevas modalidades institucionales

Contenidos y formatos institucionales de las políticas activas de empleo resultan ser inadecuados. De ahí que el rol tradicional del Estado como planificador, financista y ejecutor de políticas sociales en general y, más concretamente, de políticas de empleo, se encuentre bajo profundas revisiones. El formato universalista, centralizado, estatalista y sectorizado que caracterizó al modelo de las políticas sociales en la región ha sido criticado y reorientado en la dirección de políticas focalizadas, descentralizadas, que tejen un *mix* público-privado y que abordan problemas sociales con perspectivas integrales.

Actualmente la capacitación como política pública, al incorporar nuevos actores, descentralizar su gestión, dirigir el gasto público y complementar sus intervenciones con otras referidas a salud o educación formal, da cuenta de actores fragmentados y de estrategias focalizadas. La mayor parte de las expectativas de integración social se coloca hoy en el empleo, no en las políticas sociales de corte universal. Por ello, la capacitación adquiere, como nunca antes, un lugar central en el esquema de políticas sociales de la región, al procurar contrarrestar y moderar los efectos de precarización que el nuevo modelo de desarrollo introduce en la estructura del empleo.

El papel de la capacitación y formación no descansa solo en el Estado. La nueva arena, en que la capacitación se convierte a la vez en instrumento de gestión y espacio de negociación, estará integrada por el Estado, los actores corporativos del trabajo y el capital, las ONG's en tanto ejecutoras y prestadoras de servicios de capacitación y otros actores sociales que se sumen al diálogo social y

vean en la capacitación un instrumento de canalización de demandas. Lo que interesa destacar, como nota comparada, es que el peso y lugar que ocupen estos diferentes actores variará de país a país. Así, el liderazgo en la conformación de una nueva esfera de diálogo sobre capacitación puede corresponder, en atención a legados y realidades peculiares de cada país, a empresarios, trabajadores, ONGs o bien al propio Estado. Como veremos en este informe, el caso uruguayo responde a un liderazgo del Estado y de los trabajadores, luego de haber atravesado por un período en donde los empresarios apostaron a la capacitación pero articulándola con la flexibilidad del mercado de empleo.

Cuadro 1
Fuentes de Ingreso por origen y estabilidad

	Mercado	No mercado (Redistribución y reciprocidad)
Estables	Trabajo Formal	Beneficios estatales
Inestables	Trabajo Precario	Familia Comunidad

Fuente: Elaboración propia

iii. Mercado de empleo, precariedad y capacitación

En el siglo XX muchas sociedades asumieron la seguridad en sus políticas públicas, de modo de ofrecer a los individuos garantías que amortiguaran o evitaran caídas bruscas en sus niveles de bienestar. La precariedad y vulnerabilidad sociales resultan del no acceso a ingresos mínimos para lograr niveles de bienestar de manera estable. Puesto en forma simple, todo hogar enfrenta los desafíos cotidianos con fuentes de ingresos que combinan estabilidad e inestabilidad, y a las que se accede a través del mercado y otros mecanismos ajenos a la lógica del

mercado. En un cuadro simplificado se pueden proponer los siguientes subtipos.

La disminución del rol del Estado en tanto proveedor de bienes y servicios, la privatización parcial o total de su sistema de bienestar, el cambio en tamaño y rol de la familia y la comunidad en tanto sistemas de protección tradicionales, asentaron un duro golpe a las formas no mercantiles de obtención de recursos que otorgaban estabilidad y garantías al bienestar de muchos hogares. El hecho de que estas transformaciones hayan sido en Uruguay notoriamente más leves que en otros países latinoamericanos, contribuyó a conservar algunas fuentes de estabilidad. Aun así, en toda la región, y también en Uruguay, el mercado laboral sufrió modificaciones que transfieren a la celda inferior izquierda a muchas personas que previamente obtenían sus recursos fundamentales a través de trabajos estables y protegidos o mediante servicios y transferencias estatales.

Lo que parece haber cambiado a la luz de los indicadores conocidos es que el empleo se ha vuelto más precario, incierto y heterogéneo. Tal como lo expresa Palomino en su estudio para la Argentina (1998), *"el mundo del trabajo aparece como cada vez más heterogéneo internamente, por efecto de procesos tales como la expansión de la precariedad salarial y la emergencia de nuevas modalidades de inserción laboral, la ruptura de las antiguas regulaciones que presidían las relaciones entre generaciones y géneros en el lugar del trabajo, o el retroceso de las actividades productivas indus-*

Cuadro 2
Clasificación de las modalidades de trabajo según las relaciones contractuales y la organización del trabajo

	Organización	
	Subordinación	Autonomía
Contrato	<p><i>Estable/Protegido</i></p> <p>Trabajo</p> <p>Asalariado</p> <hr/> <p><i>Inestable/precario</i></p>	<p>Variedades:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Subsunción formal del trabajo al capital * Nuevas modalidades de gestión
	<p>Independencia</p> <p>Subcontratación</p>	<p>Prestación de</p> <p>Servicios</p>

Fuente: tomado de Palomino H. (1998)

triales y el crecimiento de las actividades de servicios". Estos rasgos no son privativos de la Argentina. Como lo atestiguan diversos estudios de PREALC/OIT, configuran una característica general de la región y de la casi totalidad de los países del mundo.¹

En el Cuadro 2 se expresan las principales tendencias contemporáneas de las relaciones de trabajo expresadas en dos dimensiones: formas contractuales y formas organizativas. La primera alude a las modalidades de dependencia económica o dimensión contractual del trabajo; la segunda, refiere a la dependencia jurídica expresada en las modalidades de organización del trabajo según su carácter subordinado o autónomo.

La primera celda corresponde al típico trabajo asalariado. Las transformaciones más importantes que caracterizan este tipo son dos: la creciente precarización, expresada en la inestabilidad del empleo para una proporción creciente de asalariados; y la creciente desvinculación del salario respecto de las instituciones de seguridad social (seguro de desempleo, derecho a licencia, etcétera) y de salud médica. En condiciones de elevadas tasas de desocupación abierta y de subocupación, se produce una presión hacia la baja del salario y el deterioro de las condiciones laborales. Dentro de la categoría de asalariados empieza a percibirse una segmentación entre, por un lado, un núcleo estable de trabajadores protegidos y, por otro, una periferia creciente de trabajadores precarizados. Si bien las formas históricas de organización del trabajo, las modalidades de contratación y protección, y la misma legislación laboral, actuaron en Uruguay como amortiguadores de los efectos mencionados, el país ha sido afectado por los requerimientos de flexibilidad de la nueva economía para competir en mercados cada vez más exigentes y cambiantes.

Las formas de subcontratación no son nuevas y constituyen una de las modalidades típicas de la organización del trabajo. La doble dependencia del trabajador, que desarrolla sus actividades y se somete a la normativa de un establecimiento que no forma parte de la empresa que lo contrata, tiende a extenderse a múltiples sectores productivos como parte de procesos de "tercerización" de las actividades consideradas periféricas o auxiliares. Más que un fenómeno circunscrito a sectores específicos, la base de la actual organización del trabajo reside en la aparición de redes de establecimientos de nuevo tipo (empresas "livianas" que encuentran su nicho en las propias redes) y en novedosas modalidades de relacionamiento entre clientes y proveedores. Esto implica una presencia cre-

¹ El desarrollo de este punto es tributario del trabajo de referencia por cuanto expone un esquema sencillo y de gran utilidad para comprender las transformaciones recientes operadas en la organización del empleo, Palomino H. (1998).

ciente del trabajador "flotante", estacional y parcialmente ocupado. Los indicadores laborales muestran que el personal subcontratado no posee las mismas garantías de ingresos, continuidad laboral y protección que el personal directamente contratado por la empresa. Existe, por lo tanto, otra distinción similar a la de la celda de asalariados: un núcleo estable de personal directamente contratado por la empresa, y una periferia subcontratada por otras empresas mediante "contratos directos bajo modalidades precarias".²

En referencia a la "prestación de servicios", Palomino alude al carácter comercial que se genera entre el trabajador individual y el "cliente" para el cual realiza el trabajo. Se trata de una venta de servicios y no de un contrato laboral, o si se quiere, de una creciente "mercantilización" de las relaciones sociales. Así, los conflictos entre las partes no se dirimen en el ámbito del Derecho laboral. El "cuentapropismo", contratos de locación de servicios o de obra, y la informalidad como modalidad de contratación autónoma e independiente, constituyen las figuras que mejor representan las características del trabajo en esta celda. De la misma manera que en la celda anterior, el efecto agregado de este tipo de forma contractual y su afianzamiento como modalidad propia de la organización de la empresa contemporánea, tiende a generalizar las relaciones propias de la economía informal. En lugar de ser una forma de organización alternativa al trabajo formal, la informalidad pasa a ser una parte constitutiva de la relación entre empresas.

Finalmente, la dependencia contractual con autonomía forma parte de figuras ya conocidas desde larga data: el *putting-out-system* y, más en general, todas las formas de trabajo a domicilio (corte y confección, tejido, etcétera) constituyen modalidades de organización en las cuales el trabajo se realiza fuera del control y supervisión directa del empleador. Este rasgo es también frecuente en tareas que, sin necesidad de supervisión durante su trámite, son evaluadas por sus resultados. Palomino cita como ejemplo actividades del transporte y de la distribución.

Otras formas contractuales también se han incrementado como resultado de dos procesos íntimamente relacionados: el cambio técnico informatizado, que transforma en prescindible la "proximidad del trabajador a la empresa" (control a distancia), y las nuevas formas de gestión, que buscan delegar decisiones a los trabajadores y transferir responsabilidades "hacia abajo". Tal vez el "toyotismo" y sus derivaciones sean las modalidades de gestión moderna que mejor ilustren este tipo de autonomía de gestión con dependencia contractual. Una vez más, la tendencia es la de segmentar al personal involucrado en la empresa entre un núcleo estable de trabajadores calificados, versátiles y con capacidad de deci-

¹ ² Castillo J.J., *Las nuevas formas de organización del trabajo*, Ed. MTySS, Madrid, 1988.

sión, y una masa de trabajadores auxiliares, no especializados.

Una clasificación sencilla como la presentada permite destacar las regularidades siguientes:

- i. el trabajo asalariado viene perdiendo peso en relación a las otras formas organizativas y contractuales;
- ii. dentro del mismo, crece el trabajo precario en desmedro del estable;
- iii. la mano de obra tiende a volverse más heterogénea, hay menos situaciones compartidas y menores condiciones para la formación de identidades en torno al trabajo;
- iv. el empleo es cada vez más trabajo y menos empleo. Se debilitan las condiciones que daban lugar a la "carrera ocupacional" más o menos establecida sobre la base de sucesión de posiciones y ascensos;
- v. la incertidumbre se instala como la mayor amenaza al trabajador;
- vi. la precarización e informalización del trabajo resiente los mecanismos tradicionales que asociaban la seguridad social y la atención de la salud al empleo y el salario.

Cuanto más profundas hayan sido las transformaciones de la estructura productiva y cuanto más se haya avanzado en la incorporación de tecnologías de frontera (tanto en equipos, bienes físicos y procesos como en las "tecnologías blandas" de gestión), mayores son los impactos sobre el empleo. La situación de Uruguay se corresponde con una transformación intermedia.

El empleo tiene efectos directos e indirectos sobre las condiciones de vida. Lo que caracteriza hoy la vulnerabilidad de la fuerza de trabajo (primaria y secundaria) tiene poco que ver con el llamado "desempleo friccional", producido por cambios graduales de la estructura productiva, por circunstancias derivadas del cierre ocasional de establecimientos o por las innovaciones técnicas que operaban dentro del paradigma *fordista* anterior a la revolución informática. La mayor vulnerabilidad afecta no solo los sectores sociales más deprivados sino también una buena parte de los sectores sociales medios y medios altos (profesionales universitarios, técnicos calificados). Si el cambio del paradigma productivo y de la organización del trabajo alcanza a todos los trabajadores, independientemente de su nivel social, la capacidad de reciclaje y de un aprendizaje continuo establece, en cambio, una marcada línea divisoria entre aquellos grupos sociales que pueden acompañar los procesos de transformación sin mayores traumas, y los que quedan a la deriva.

En suma, frente a este conjunto de procesos de transformación, debemos procurar entender los nuevos rumbos de las políticas de formación y capacita-

ción en la región, y en particular, en el Uruguay. Es también frente a los procesos combinados del nuevo modelo exportador, de la transformación y precarización del empleo, del fin de la transición demográfica y de los nuevos paradigmas en formación y educación, que debemos abordar las recientes transformaciones en las políticas de capacitación y formación.

3. *La formación técnica en Uruguay: notas comparadas*

El caso uruguayo comparte con el argentino la peculiaridad de haber sostenido modelos de formación y capacitación para el empleo notoriamente más débiles que el resto del continente, afincados en una institución estatal que no cumplía un rol específico en esta área: los Ministerios de Educación. A diferencia de la mayor parte de América Latina, con sistemas productivos de base primaria y con productos que demandaban una alta intensidad de mano de obra agraria, Argentina y Uruguay se caracterizaron por contar, ya en los años cuarenta, con estructuras productivas notoriamente más diversificadas, niveles de industrialización y de expansión del Estado mayores, y grados de urbanización únicos en la región.

Todo ello implicaba que el desafío de convertir una fuerza de trabajo agraria, sin calificación y sin experiencia en el trabajo industrial, en recursos humanos adecuados para el nuevo modelo de sustitución de importaciones, fuera notoriamente menor en los países platenses que en el resto de América Latina. Por ello no es sorprendente que a diferencia de los robustos sistemas de capacitación que surgen entre los cuarenta y setenta en el resto de América Latina, orientados a la capacitación básica de fuerza de trabajo industrial, asistamos en estos dos países a una versión deflacionada (e infructuosa) de las escuelas de oficios y formación técnica propias de los sistemas de bienestar europeos de tipo corporativo/conservador.

Esta peculiaridad del Uruguay constituye una clave para entender las recientes transformaciones del sistema de capacitación y formación en nuestro país. Las políticas de formación en el caso uruguayo estuvieron disociadas del mundo del trabajo. Sin embargo, en esa arena laboral, sindicatos y empresarios desarrollaron conjuntamente con el Estado, estructuras tripartitas de amplio alcance en materia de definición de empleos, calificaciones, condiciones de trabajo y salarios. En efecto, los Consejos de Salarios establecidos en los años cuarenta para todas las ramas productivas y de servicios (con excepción del sector público), constituyen un segundo legado institucional desde el cual entender la innovación en políticas de capacitación y formación. Consistieron en instancias tripartitas

de diálogo (Estado, trabajo, empresa) con vistas a establecer arreglos negociados en materia de salarios y condiciones de trabajo. El caso uruguayo, por exhibir a la vez débiles sistemas de formación y robustas modalidades de negociación tripartita, adquiere particular relevancia.

Nuestro caso constituye un terreno especialmente apto para la puesta a prueba de nuevas modalidades de gestión y diseño institucional que hoy revistan en las agendas de innovación y reforma en el resto de América Latina. Uruguay tiene la desventaja comparativa de haber carecido de un sistema anterior de enlace, entre la esfera de formación profesional y el mundo del trabajo. Pero tiene al mismo tiempo una nada desdeñable ventaja comparativa: al heredar un esquema tripartito de participación en que los sindicatos contaron siempre con importantes cuotas de voz, voto y veto, resulta improbable que el sistema de diálogo social implementado termine encubriendo una modalidad subsidiada de capacitación para las demandas empresariales.

Aun cuando los Consejos de Salarios dejaron de operar a partir del gobierno nacionalista (1990-1994), continuaron influyendo en los modelos de negociación bipartita, especialmente en los convenios colectivos. Por otra parte, dado que la interrupción de la convocatoria a los Consejos de Salarios y las innovaciones más importantes en materia de arreglos institucionales para la formación, se dieron simultáneamente, la influencia de los Consejos de Salarios, cercana en el tiempo, afectó las acciones de empresarios y trabajadores.

4. *Políticas de formación en el Uruguay: continuidades y rupturas*

Las transformaciones de las políticas de formación se originaron en tres esferas institucionales. Todas ellas comparten la incorporación de los actores empresariales y sindicales en la ejecución, gestión, dirección y/o regulación de las políticas de capacitación. Además, algunas de estas esferas han tendido puentes de cooperación, intercambio, apoyo y complementariedad, dibujando embrionarioamente la emergencia de un sistema integrado de formación y capacitación a nivel nacional.

El primer ámbito en que es posible identificar transformaciones es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), históricamente omiso en materia de formación y capacitación. El segundo espacio institucional donde se identifican programas innovadores, lo constituye el viejo marco de las políticas de formación técnica: la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). En este caso, los nuevos programas, a diferencia de los anteriores, procuran explícitamente apoyarse en el diálogo entre los actores del mundo laboral. La tercera fuente de innovación en materia de formación y capacitación radica en las formas de negociación

colectiva entre trabajadores y empresarios (sectoriales y a nivel de empresa).

a. Junta Nacional de Empleo

Tradicionalmente el MTSS fue la institución estatal que cumplió el rol de regulación y contralor de las relaciones entre capital y trabajo en el Uruguay. Con tal cometido, participaba con voz y voto en los Consejos de Salarios, dirimía diferencias a título individual entre trabajadores y empresarios (controlando el ajuste de las conductas respectivas a los convenios colectivos), y cumplía funciones de inspección. La función de capacitación no formaba parte de su órbita de acción pública, lo cual, en parte, se explica por el bajo perfil que ocupaba la renovación tecnológica en las pautas del empresariado uruguayo.

A partir de la restauración democrática en 1985, el MTSS también se ocupó de la capacitación de los trabajadores en temas vinculados a la seguridad laboral aunque su accionar no se extendió mucho más allá de algunas intervenciones esporádicas que respondían en general a reclamos coyunturales de los sindicatos. La capacitación, pues, no formaba un capítulo de atención permanente por parte de las autoridades.

La década de los noventa trajo novedades que se concretaron en la creación de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Se trata de una institución de carácter ministerial, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de constitución tripartita, rasgos que sintonizan con la tradición centralista, estatalista y negociadora que ha caracterizado al país. En efecto, por iniciativa legislativa (que recogía algunas poco estructuradas ideas de la central obrera), se creó en 1992, en la órbita del MTSS, la Dirección Nacional de Empleo (DINAЕ) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), de constitución tripartita (gobierno, empresarios y central de trabajadores) y de carácter asesor; con el propósito de implementar un Programa de Reconversión Laboral (PRL) dirigido a la capacitación y reconversión de los trabajadores amparados al seguro de desempleo. El financiamiento del PRL se realizó a través del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) administrado por la JUNAE y constituido, en esta primera etapa, con el aporte único de los trabajadores del sector privado, lo cual constituye una rareza en el panorama comparado, en que este tipo de instituciones han contado con un financiamiento conjunto (empresarial-estatal-sindical o, en su defecto, empresarial-sindical).

A pesar de que los legisladores impulsores del proyecto de ley se mostraron en principio partidarios del aporte tripartito, finalmente el financiamiento quedó a cargo exclusivo de los trabajadores, previa consulta de los empresarios y del

brazo sindical. La razón por la cual una comisión asesora de constitución tripartita fuera, en una primera etapa, financiada a través del aporte único del trabajo, se explica por la renuencia del empresariado a sostener acciones que consideraban ineficientes: el empresariado estimaba inútil aportar a un fondo para capacitar a quienes ya habían sido remitidos por las empresas al seguro de desempleo. El financiamiento único a cargo del trabajo fue aceptado por el PIT-CNT en virtud de valorarse que la JUNAE, en la órbita del MTSS, significaba la inclusión de la central en el aparato institucional del Estado. Cabe señalar que a este período corresponde el repliegue del Estado de la negociación colectiva y la desaparición de los Consejos de Salarios como modalidad de negociación. En este sentido, el ingreso del PIT-CNT en arenas alternativas de corte tripartito, con garantías al estatus público de la central sindical, no debe extrañar. Resulta una estrategia sindical de carácter compensatorio dirigida a convertir la capacitación laboral (y su forma bipartita o tripartita) en palanca para mantener espacios legitimados de presión y negociación en el nuevo contexto productivo.

i. Recorrido institucional y características de la JUNAE

Creada en 1992, la JUNAE empezó a funcionar a mediados de 1993; aunque es recién en 1995, con la asunción de la administración del Dr. Sanguinetti, que se promovió desde el MTSS en conjunción con los actores sociales representados en la Junta, una **reformulación del programa** a efectos de implementar una política nacional de recursos humanos que permitiera la capacitación continua de la fuerza de trabajo nacional. Fruto de esta nueva etapa fue que el 5 de enero de 1996, por la ley 16.736, se conformó un Sistema de Capacitación Laboral, cuyas características diferían del régimen establecido en la primera etapa (1992-1995).

En primer lugar, el área de cobertura del PRL se extendió a todos los trabajadores, desocupados y activos, del país. De esta forma, se superó el límite establecido en la primera ley, la ley 16.320, que solo atendía la capacitación de los trabajadores amparados en el seguro de desempleo.

En segundo lugar, el financiamiento del fondo (FRL) fue realizado con el aporte de empresarios y trabajadores por partes iguales.³ Además, se estableció

³ En esta segunda etapa al empresariado le fue impuesto el cofinanciamiento, que aceptó sin agotar las etapas de resistencia y veto con que cuenta como grupo de presión. Entre las razones que contribuyeron a explicar el consentimiento del empresariado al financiamiento conjunto de la JUNAE, se encuentra la presión más decidida de los diversos escalones de la administración colorada sobre aquél, el buen diálogo tripartito y, sobre todo, la presencia de un fondo de reservas acumulado y sin ejecutar que llevara a las autoridades a suspender el aporte patronal por un lapso de más de un año.

el pago de una tasa flexible y gradual de recaudación que sustituyó a la tasa rígida del 0.25 del impuesto a las retribuciones.

En tercer lugar, la DINAE, además de asumir un lugar de jerarquía dentro del organigrama del MTSS, incorporó a sus funciones la promoción de una formación profesional que alcanzara a la totalidad de la fuerza de trabajo. La secuencia prevista era que el fondo se concentrara en financiar, en una primera instancia, a los sectores más desfavorecidos, y que luego extendiera la cobertura al resto de la masa empleada.

En cuarto lugar, la ley amplía la oferta de capacitación al habilitar la contratación de empresas privadas. Por la ley sancionada en 1992, solo podían contratarse los servicios de capacitación de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y la COCAP, limitación que fue superada por la ley 16.736. Se colocó bajo la dirección del Estado la oferta de capacitación al servicio de la fuerza de trabajo.

En quinto lugar, existe una apuesta firme a la formación e inserción de trabajadores en el mercado de empleo, como estrategia combinada, a través del instrumento de la pasantía.

En sexto lugar, se decidió descentralizar las intervenciones y reconocer la relevancia de los actores locales en la tarea de cooperar en la intervención sobre los universos de población a que se dirigen las políticas de capacitación y empleo. Este rasgo quedó especialmente subrayado en el caso de los trabajadores del campo en que se asoció al Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) al proyecto de capacitación de la población rural. Se entendió que MEVIR, por su locación en el medio rural, era el socio indicado para diseñar las políticas, convocar a la población objetivo, reconocer los problemas más agudos y cooperar en las modalidades de solución. Idéntico procedimiento se realizó en el caso de otros programas.

Hasta aquí las peculiaridades de la ley 16.736. Lo común a ambas leyes se reduce a la constitución tripartita de la JUNAE, su modalidad de toma de decisiones (por consenso) y el papel de la DINAE como el órgano que dinamiza y ejecuta las decisiones de la Junta.

⁴ Representantes del brazo sindical interpretan que la inercia que se extiende entre los años 1992 y 1995 se explica en virtud de cuatro factores: primero, la ausencia de voluntad política por parte del gobierno del Dr. Lacalle Herrera para activar un organismo con participación del movimiento sindical que entienden "a contrapelo de las políticas económicas neoliberales por aquel entonces en curso"; segundo, y en sintonía

ii. Programas en curso

Superada la inacción originaria (1992-1995),⁴ y dotada por parte del MTSS de un presupuesto acorde a los nuevos objetivos, la JUNAE emprendió varios programas de capacitación laboral, algunos de ejecución centralizada y otros de ejecución descentralizada.

En cuanto a los primeros se destaca, por sus resultados, jerarquía, y presupuesto, el "Programa de reconversión laboral para trabajadores amparados al seguro de desempleo". La creación de este programa, objetivo inicial de la JUNAE, constituye el corazón de dicho organismo. A través de este programa, los trabajadores amparados en el seguro de desempleo acceden a una orientación laboral y profesional que les permite reconvertirse y recalificarse de acuerdo a sus aptitudes, experiencia y demanda del mercado laboral.

Desde el inicio de sus actividades (1994) hasta mediados de 1999 se han capacitado alrededor de 20.000 trabajadores. Cabe decir, además, que en Montevideo este programa se implementa desde la DINAE y la formación es brindada por instituciones de capacitación públicas o privadas convocadas por un procedimiento análogo al de la licitación. En el interior del país, mientras tanto, las actividades se han desconcentrado mediante convenios con los gobiernos departamentales.

A diferencia de los restantes programas en que la JUNAE ha tomado la decisión de capacitar a un número establecido de trabajadores,⁵ el programa para trabajadores en seguro de desempleo no fija de antemano el cupo de su población por lo que el ingreso queda abierto. Uno de los resultados negativos ha sido el de sobrecarga del programa. Otro resultado, en este caso ambiguo, es la heterogeneidad de los resultados en los egresos, desde que hay áreas de actividad que han contado con una oferta de capacitación adecuada y otras que no han contado con tal oferta.

Otro de los programas de ejecución centralizada que ha tenido éxito es el que ha brindado capacitación en el marco del Plan de Emergencia de Seguridad

con lo primero, el desalojo del PIT-CNT de todas las instancias público/estatales que influyeran en la toma de decisiones, tal como ocurrió con la supresión de la ronda de Consejos de salarios y el regreso a las negociaciones bipartitas durante el lapso 1990-1994; tercero, la reticencia de los empresarios a quienes además responsabilizan por la modalidad inicial de financiamiento de la JUNAE, a cargo exclusivo de los trabajadores; cuarto, la ausencia de experiencia en materia de capacitación de la fuerza de trabajo. Por su parte, el sector empresarial recurre sobre todo a la inexistencia de antecedentes nacionales y al desconocimiento inicial de los trabajadores acerca de sus nuevos derechos y posibilidades de capacitación, para explicar la inacción con que se estrenó el organismo. Dos efectos de esta inercia originaria fueron, respectivamente, la acumulación de un fondo que trepó a la cifra de 24 millones de dólares hacia 1995, constituido sobre la base del aporte de los trabajadores, y la suspensión de aportes hasta fines del año 1997.

⁵ Por ejemplo, el Programa Projoven, en cambio, capacita a 1.000 jóvenes al año.

de la Construcción. Con la coordinación de la Cámara de la Construcción, el Sindicato Único de la Construcción y Cinterfor/OIT, a partir de 1996, 350 delegados de obra se han capacitado en seguridad y salud ocupacional.

Entre los programas de ejecución descentralizada, se destaca Projoven, cuyo antecedente es el proyecto "Opción Joven" coordinado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y financiado por el BID. Debido a su impacto, diseño y presupuesto, Projoven se ha posicionado hoy como el segundo programa más importante.

La población objetivo es el conjunto de jóvenes entre 15 y 24 años sin empleo formal, de bajos ingresos, que no culminaron la enseñanza secundaria (alrededor de 40.000 jóvenes). El Estado fija los objetivos y población a la cual dirige el programa; además, financia, supervisa y evalúa. Por su parte, las entidades de capacitación estudian el mercado laboral, brindan los cursos y apoyan a los jóvenes durante las pasantías y los primeros meses de desempeño laboral. Como programa se estrenó en los primeros meses de 1997 y hasta fines de 1999 más de 3.500 jóvenes participaron de un total de 134 cursos, equivalente a un 8% del universo juvenil.

En el financiamiento del programa participan tres ministerios: el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), del cual depende el INJU; el MTSS, a través de la DINAE/JUNAE y el FRL; y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Las fuentes básicas de financiamiento provienen de la JUNAE. A éstas se suma un aporte del INJU consistente básicamente en equipamiento, personal técnico y dinero.

Los jóvenes que participan en el programa son, en general, desertores del sistema educativo formal (77%), solteros (83,5%) y pertenecientes a capas sociales deprimidas. El 63% de los usuarios se ubica en la franja de edad que se extiende de los 17 a los 20 años.

El programa realiza un seguimiento continuo a los jóvenes egresados de los cursos de capacitación. Los primeros resultados de la Encuesta Continua de Seguimiento a Egresados (ECSE), que fuera realizada ocho meses después de finalizados los cursos, indica que las acciones de capacitación permitieron la inserción de aproximadamente la mitad de los participantes. Sin embargo, el objetivo exclusivo del programa no es la inserción laboral o la generación siempre difícil del primer empleo; la reinserción del estudiante en la enseñanza formal, también se cuenta entre sus objetivos.

Projoven asimismo está interesado en tender puentes efectivos entre las

empresas y la fuerza laboral joven. En este sentido cuenta con un instrumento legal importante, la ley 16.873, del año 1997, que regula las prácticas y pasantías con fines de aprendizaje en las empresas.

En suma, Projoven, representa un caso claro y exitoso de ejecución descentralizada de la JUNAE. Sin embargo, cabe anotar, que tanto la aprobación de los pliegos de las licitaciones, como de los programas y sus evaluaciones, deben contar con la aprobación de la dirección tripartita de JUNAE. Por ello si bien estamos en presencia de desconcentración técnica, se mantiene la centralización en la toma de decisiones político estratégicas en manos de capital, trabajo y Estado.

Entre los programas con resultados destacables también se ubica el "Programa de capacitación para el trabajador rural", ejecutado en acuerdo con el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), de alcance nacional, cuyo objetivo es mejorar la inserción laboral de los trabajadores rurales. Se encuentra en vías de ejecución el "Programa para personas con discapacidad", cuyo fin es lograr la inserción laboral del discapacitado.

Por último el "Programa de apoyo a la capacitación del trabajador en actividad" se realiza mediante convenio colectivo entre los trabajadores y la empresa. Los sectores involucrados en el programa son: empresas del papel, sector de la electrónica, transporte, construcción y sector hotelero (en Rocha entre el sindicato gastronómico y la Cámara Hotelera de Rocha). Es importante señalar que el brazo empresarial destacó tener una especial afinidad con este programa, ya que implica el mejoramiento de empresas (en funcionamiento o paralizadas) enfrentadas a un serio desafío de reconversión.

Entre los programas que no lograron éxito en su implementación se cuenta el llamado "Retorno al aula", dirigido a jóvenes de bajos recursos que han abandonado la enseñanza técnica. El objetivo principal es que los estudiantes comprendidos entre 15 y 17 años, desertores de la enseñanza técnica, adquieran una formación de dos años que ponga en sus manos algo más que el aprendizaje de destrezas y habilidades. Algunas de las falencias principales, fincaron en un diseño defectuoso, un reclutamiento poco selectivo, la ausencia de información y comunicación de las metas a la población objetivo, un lábil compromiso por parte de las autoridades y personal docente de la entidad oficial encargada de impartir los cursos, y el pago de un salario mínimo nacional no sujeto a criterios de rendimiento.

Otro de los programas con menguado éxito es el de "Capacitación integral y

competitividad para la micro y pequeña empresa", ejecutado conjuntamente con la Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (DINAPYME, Ministerio de Industria). Más que un programa de capacitación, se proyectó como un esfuerzo integral de fomento del empleo. El programa busca, a través de un diagnóstico, determinar las carencias en capacitación o asistencia técnica de la empresa a los efectos de brindar el apoyo necesario. El apoyo del programa no es del 100% sino de un porcentaje que en todos los casos excede el 50% pero que puede variar de empresa en empresa.

Según voceros de la corporación de trabajadores, los errores consistieron en fallas de diseño, de reclutamiento de las empresas (empresas virtualmente quebradas) y de seguimiento, a lo cual se sumó la ausencia de representación del sector de las pequeñas y medianas empresas en las comisiones e instancias decisorias. En concepto de representativos de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), en cambio, el programa ha funcionado normalmente y sus rendimientos han sido satisfactorios, si bien se reconoce la deserción de algunas empresas durante la ejecución del programa. No reparan, igualmente, en la ausencia de los representativos de las pequeñas y medianas empresas desde el momento que estiman que están debidamente representados.

De la enumeración de programas de la JUNAE puede deducirse la incorporación de diversas poblaciones que dan cuenta de la complejidad y heterogeneidad del empleo como problemática social. De esta manera, los jóvenes, la población rural o los micro y pequeños empresarios se constituyeron en destinatarios de programas gestionados en forma tripartita. Sin embargo, estas ampliaciones no operan, de manera automática, una expansión del diálogo social, ya que para esto es necesario contar con grupos constituidos en actores. Con la excepción del caso de las micro y pequeñas empresas donde el tema fue al menos mencionado, en los restantes casos no se reparó en la integración de grupos sociales en términos de actores que participan en la gestión o ejecución de estos programas. En otras palabras, la JUNAE ha sido capaz de reconocer una mayor heterogeneidad de situaciones y ha incorporado diversos grupos en tanto beneficiarios de programas, mas no en tanto sujetos o cogestores de los mismos. La distinción entre beneficiario y actor no es menor porque, mientras el primero básicamente espera la obtención de servicios en forma más o menos pasiva y acepta en principio una relación instrumental con la institución estatal, el actor pretende imponer ciertos principios organizacionales, reglas de juego y eventualmente intenta construir modalidades de ciudadanía.

Por último, cabe señalar que en la medida en que se incrementó notoriamente el abanico de entidades y cursos de capacitación en los últimos años, la JUNAE

comenzó crecientemente a delegar la inspección y el contralor de tales actividades en organismos técnicamente capacitados y a intentar el acotamiento y la uniformidad de las ofertas.

iii. Posicionamiento de los actores

Para el movimiento sindical el interés principal es la defensa de su fuente de ingreso frente a lo cual una de las estrategias básicas es la capacitación y la generación de políticas activas de empleo. El punto de vista sindical se centra en que la evaluación de los programas debe hacerse tomando en cuenta la calidad de la capacitación ofrecida y no atendiendo a la reducción de la plantilla.

En este sentido, para el PIT CNT el **problema** más importante de la JUNAE es la ausencia de debate sobre políticas activas de empleo que promuevan la generación de puestos de trabajo calificados. Otro de los problemas que apunta el PIT-CNT es que la iniciativa en materia de programas de formación no ha provenido más que excepcionalmente del sector empresario. Según la central no hay una apuesta fuerte del empresariado a la formación profesional. Éste prefiere optar por una reducción de costos más sencilla, que generalmente deviene en rebaja salarial o en una reducción de la plantilla. También se ha señalado como “cuello de botella” la sobrecarga del programa principal destinado a los trabajadores en el seguro de desempleo.

El sector empresarial, por su lado, también subraya como una carencia de la JUNAE, la imposibilidad de discutir y diseñar políticas de empleo generales, pero discrepa con los trabajadores en cuanto a las razones que explican tal carencia. Según voceros del sector, una tarea fundamental a fin de modificar esta situación, es delegar en otras instancias la toma de decisiones sobre los detalles de los programas que la JUNAE ejecuta o coordina. Esta solución chocaría actualmente con la voluntad de los trabajadores de ejercer un férreo contralor de los programas desde la cúspide de la Junta. Asimismo, desde este sector se subraya la lentitud de respuesta de la institución en relación a las demandas de capacitación de los trabajadores.

En cuanto al gobierno, parecería el actor menos proclive a extender la agenda de temas más allá de la capacitación y formación. Asimismo, en la medida en que percibe posicionamientos dispares entre trabajadores y empresarios, el gobierno intenta jugar un rol articulador y moderador en la Junta.

iv. Algunos desencuentros en el diálogo social

En el seno del Consejo Consultivo de la JUNAE se suscitan debates que dan cuenta, a veces, de diferencias sobre temas centrales de la capacitación. Uno de esos temas es el de quién debe encargarse de definir las competencias laborales, tópico que cruza componentes de poder. En oportunidad de la elaboración, por parte de la Dirección Nacional de Empleo, de un proyecto de sistema nacional de competencias laborales y certificación, se registró, en el seno del Consejo Consultivo de la institución, un enfrentamiento entre los empresarios y el PIT-CNT.

Según los empresarios, la función de definir las normas y estándares de competencia corresponde a una multiplicidad de actores, entre los cuales deben contarse, el nivel directivo de la empresa, sus cuadros tecnoburocráticos, el elenco de trabajadores, los consumidores, las instituciones de capacitación, las organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema y otras empresas.

La central de trabajadores, por el contrario, sostiene que la normativa sobre competencias debe ser definida por lo que denominan “protagonistas centrales” del universo laboral, esto es, por empresarios y sindicatos, preferentemente por rama de actividad aunque sin desconocer la casuística de ciertas empresas. Para el PIT-CNT convocar a esa variedad de actores es equivalente a “diluir el tema” y “sustraer protagonismo a los trabajadores”. Agregan sus representantes que los restantes actores son periféricos aunque no por ello deben ser descartados; podrán actuar de manera consultiva o incluso podrán desempeñar un papel importante en otros niveles e instancias del sistema.

En concepto de los empresarios la visión del PIT-CNT es excluyente. Sostienen, además, que detrás de un debate eminentemente técnico que envuelve el tema de las competencias, se ventilan dimensiones de poder por parte de los actores. El PIT-CNT, por su lado, cree que las competencias continúan siendo un tema de naturaleza técnica ya que de su correcta definición en ese nivel depende la inserción de la empresa en el mercado y la productividad.

Por otro lado, la inclusión en los programas de capacitación de la JUNAE de sendos módulos vinculados al Derecho Laboral instaló otra manzana de la discordia entre empresarios y sindicatos. El PIT-CNT propuso extender con carácter obligatorio el módulo de “obligaciones y derechos del trabajador en un contrato de trabajo” y el de “salud y seguridad en el trabajo”, actualmente solo incluido en dos de los nueve programas. Para el PIT-CNT ambos módulos deben ser incluidos en los pliegos de la licitación como condición *sine qua non* y convertirse, de tal forma, en un módulo obligatorio. El dictado de los cursos deberá

concretarse a través de la Facultad de Derecho o de las empresas de capacitación.

En un principio los empresarios accedieron a incorporar el módulo referido a “seguridad laboral” pero vetaron la inclusión del módulo referido a los derechos del trabajador frente a la convicción de que la propuesta sindical, de carácter obligatorio, transgredía la libertad de elección. En un segundo tiempo los empresarios vetaron la totalidad del proyecto y propusieron excluir ambos módulos de los programas dirigidos a trabajadores rurales y jóvenes.

La propuesta del MTSS, de carácter conciliatorio, consiste en mantener el módulo en los dos programas y tomar a su cargo el dictado de los cursos a materializarse a través de su asesoría letrada. Los empresarios se negaron por estimar que no se trata de un tema que corresponda a la jurisdicción de la JUNAE, en sentido contrario a la opinión que sustenta el PIT-CNT. Según los empresarios, el MTSS podrá ofrecer el módulo pero éste no deberá tener carácter obligatorio.

v. *Sobre la JUNAE*

La reestructuración del modelo económico social sobre las bases de flexibilización, precarización del empleo, etcétera, conduce a los trabajadores a jerarquizar la capacitación y formación técnico profesional como forma de proteger el empleo, su calidad y su estabilidad. En el marco del “nuevo modelo exportador”, la variable capacitación y formación profesional define cada vez con mayor énfasis las modalidades que adquiere la estructura de empleos y los posibles “ganadores” y “perdedores” en ese mercado.

En un **primer nivel de análisis**, tomando en cuenta cuál es la institución que define diferentes asuntos referidos a capacitación (tipo, sector, oportunidad, etcétera), tendremos tres modelos distintos:

a. Un modelo mercadocéntrico, en que la capacitación está sujeta casi exclusivamente a las señales arrojadas por el juego de oferta y demanda. En este sentido el posicionamiento inaugural de los empresarios respecto a la creación de la JUNAE, ilustra en su forma más radical dicho modelo: no se debe invertir en quienes ya han demostrado ser incapaces de insertarse en el nuevo juego del mercado. En su concepto, las señales que arroja el mercado de empleo deben reputarse decisivas a los efectos de definir quiénes deben recibir capacitación. Asimismo, formas descentralizadas y desde la demanda empresarial, representarían modelos más moderados, pero igualmente centrados en el mercado.

b. Un segundo modelo, de carácter tecnoburocrático, en que la capacitación

descansa mayoritariamente en un Estado moderno, insularizado, desacoplado de las presiones provenientes de las organizaciones de la sociedad civil y dotado de un elenco técnico dirigido a diseñar y evaluar las nuevas políticas técnico profesionales. El problema con una estrategia de este tipo es que difícilmente el Estado logre contar con los instrumentos para asignar recursos y establecer regulaciones en materia de calificaciones y capacitación. Dicho intento de construcción estatal podría transformarse, al no contar con otros actores, en un modelo mercadocéntrico por defecto.

c. Tercero, un modelo corporativo estatal, integrado por el triángulo Estado-empresas-sindicatos que opera a fuerza de diálogo social, apoyos y demandas mutuos, una de cuyas funciones es imponer ciertos recorridos institucionales al mecanismo de la participación y eventualmente al de la voz.⁶ Por un lado, es cierto que de los tres modelos el que promueve con mayor decisión la participación de los actores sociales es el tercero, desde que instala en una mesa de diálogo a sus representantes. Al regirse por una lógica triangular, y eventualmente por el procedimiento del consenso, invita a la construcción de acuerdos responsables que articulen las demandas de coyuntura con otros plazos más largos. Los acuerdos, para ser representativos, deben surgir de un debate en el interior de las corporaciones, por lo que el diálogo social y la participación son figuras destacadas dentro de este esquema triangular. Debe tenerse en cuenta, por el otro lado, que el modelo apuesta a una intervención pautada, al disciplinamiento de trabajadores y empresarios a través de la acción de sus propios representantes y a la institucionalización del conflicto.

En este esquema estatal corporativo, sobre todo cuando hay legados institucionales robustos en términos de interlocución, los sindicatos cumplen un papel importante si bien sus pretensiones y propuestas son filtradas y reprocesadas por una negociación que no siempre da resultados inmediatos. Además, en este nuevo contexto los sindicatos deben modificar su pauta clásica de tribuno mecánico de los trabajadores activos (aunque sin afectar su dimensión corporativa básica) y sumar una modalidad cogestora de políticas públicas. El sindicalismo revierte su pauta reivindicativa e incorpora fuertes dimensiones de cogestión a su acción pública. El Estado, por su parte continúa sosteniendo pretensiones universalistas aunque adecuadas al nuevo contexto *posfordista*.

En un **segundo nivel de análisis**, la nueva institucionalidad montada para atender la formación técnico profesional puede cumplir una función regulatoria

⁶ El desacuerdo entre empresarios y trabajadores sobre la inclusión de los módulos de Derecho laboral en los programas de capacitación de la JUNAE, derivó en un conflicto en que los sindicatos operaron la “voz” bajo la forma de procurar apoyos de sectores académicos, bancadas parlamentarias, gremios profesionales (Colegio de abogados) y opinión pública en general.

o bien una función restringida, de adaptación al mercado de empleos. En este segundo caso, aquella se reduce a una fachada organizacional mediante la cual los empresarios imponen a los trabajadores y al Estado el contenido y financiamiento de la capacitación, trasladando, por la vía de una institución cofinanciada, un costo a los primeros por retener la fuente de trabajo. La nueva configuración institucional estatal cumpliría, en este caso, una función auxiliar del mercado, extremo que no se registra en el caso de una configuración estatal corporativa.

Si bien los modelos descritos son tipos puros en el sentido *weberiano*, la lógica del funcionamiento institucional de la JUNAE se corresponde, a grandes trazos, con el modelo corporativo estatal y con el modelo de regulación en virtud de una red de relaciones recíprocas y apoyos mutuos entre el Estado, las empresas y los sindicatos. Finalmente en lo relativo a la extensión de los contenidos de la capacitación parece inclinarse en nuestro caso la balanza, hacia decisiones cuyo objetivo último es el de colocar reglas y marcos normativos, aunque debe reconocerse aquí, una puja de poder entre empresarios y sindicatos. Los primeros abogando por una versión más restringida, en tanto los segundos defendiendo una función más regulatoria.

b. Los núcleos de investigación y desarrollo tecnológico de la UTU

El sistema educativo estatal dependiente de la administración central se estructuró con una primaria, una formación secundaria de carácter preuniversitaria y una formación técnica dirigida a quienes querían desempeñarse en oficios y ocupaciones calificadas a través de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

El sistema de formación técnico profesional en Uruguay estuvo asentado hasta principios de los noventa, en una oferta principalmente estatal a través de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), y casi nula, aunque no inexiste, a nivel privado.

Las ventajas de la UTU residían en que, al menos teóricamente, capacitaba para el ejercicio de un oficio de modo independiente. Además, este sistema de educación brindaba posibilidades de movilidad social a individuos pertenecientes a capas medias bajas y deprivadas. Entre las debilidades del sistema se cuentan la escasa legitimidad que reclutaba, resultado de un proceso de poca valorización del trabajo manual y de los oficios. Hasta mediados de los noventa no se conoció ninguna estrategia para frenar tal proceso y revalorizar bajo nuevas ba-

ses el prestigio y estatuto de la formación técnico profesional. Además, ni el sistema en su conjunto ni la institución educativa en particular, con una trayectoria autoreferida, propiciaban el relacionamiento con el sector productivo y laboral que posibilitara la inserción del estudiante en el mercado de empleos. Por otro lado, el sistema cubría las necesidades de formación de la población joven pero no atendía debidamente los segmentos de población adulta y tampoco a quienes se dirigían a desarrollar ocupaciones no técnicas. Por último, la estrategia de demandar y protestar ante deterioros en la prestación de los servicios educativos no constituyó un mecanismo frecuentado por las poblaciones involucradas ni mucho menos un procedimiento eficaz, cuando se intentaba. El nivel socioeconómico de los usuarios del sistema y el carácter cuasi monopólico de la institución educativa reducían la calidad y potencialidad de cualquier demanda por mejora del nivel formativo. Téngase en cuenta, además, la imposibilidad, para un importante sector de los “usuarios naturales” de la UTU, de financiar opciones privadas de formación.

La Reforma Educativa de la segunda administración Sanguinetti introdujo innovaciones a nivel de la formación profesional. La experiencia de innovación institucional que proponemos estudiar dentro de la órbita del Consejo de Educación Técnico Profesional de la Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU), consiste en los llamados Núcleos de Investigación y Desarrollo Tecnológico (NIDT). Los NIDT surgen en el contexto de la Reforma Educativa iniciada en 1995 como unidades operativas de información, investigación y coparticipación –referidas cada una a un sector productivo– que complementan e interactúan con la tradicional área de educación técnica y profesional que ha caracterizado históricamente a la UTU. El nacimiento de los NIDT resulta de la necesidad de incrementar las instancias de interacción y diálogo entre el mundo educativo y el laboral, y de acercar las instituciones educativas a las demandas provenientes del sector productivo.

Los NIDT son unidades operativas que pretenden, mediante el establecimiento de nuevos servicios, sumar a la oferta tradicional de cursos de la UTU, poco diversificada y basada solo en tres áreas (industrial, comercio y servicios, y agropecuaria), otros sectores como el gráfico, químico, textil, cuero y calzado. Una de las apuestas de los NIDT se encamina, pues, a la focalización en sectores productivos a efectos de un mayor grado de actualización técnico y tecnológico. Cada NIDT está referido a un sector productivo determinado y procura alcanzar un conocimiento integral de su propia realidad sectorial.

⁷ A efectos de interesar a los actores y de fundar una experiencia sobre bases sólidas, el documento sobre los NIDT del año 1999, de carácter preliminar, propone una estructura de coparticipación, en que los actores tengan entre sus prerrogativas no solo la de asesorar sino también la de tomar decisiones por consenso.

Para alcanzar ese conocimiento se vale de un abanico de instrumentos. El primero y más importante, es el diálogo del Estado con los actores productivos y laborales (cámaras empresariales y federaciones sindicales) a través de la instalación de consejos consultivos sectoriales, con funciones a la vez de asesoramiento y de toma acotada de decisiones⁷ en temas de inversión, distribución presupuestal, apuestas tecnológicas, prioridades, etcétera.⁸ Este diálogo se complementa y refuerza con el desarrollo de los nuevos servicios que eventualmente serán prestados por el núcleo.

En consonancia con lo anterior, otro de los ejes es la diversificación de la oferta de servicios. En efecto, una de las innovaciones fundamentales a las que se apunta con la implementación de los NIDT radica en la ampliación de los destinatarios de la oferta de formación y capacitación brindada por la UTU. En este sentido, se entiende necesario que incluir a los trabajadores individuales como beneficiarios centrales de los NIDT, resulta insuficiente. El documento de “Núcleos de investigación y desarrollo tecnológico” establece que *“los jóvenes que se preparan para el mundo laboral han sido históricamente los beneficiarios directos y principales de la acción institucional. Hoy nos enfrentamos a la exigencia de ampliar este concepto hasta considerar a las empresas y los sectores como unidades de atención también privilegiadas. Ya no solo la formación y capacitación de los trabajadores es importante; también la del personal superior, gerentes y los propios empresarios. Pero aún más, la formación y capacitación deben ubicarse congruentemente dentro de estrategias de desarrollo empresarial y productivo que contemplan necesidades de otro tipo: investigación y desarrollo tecnológico, estrategias comerciales, diseño, organización y gestión de personal, etc.”*.

Entre los objetivos específicos que guiarían el funcionamiento de los NIDT se encuentran fundamentalmente:

a. el mejoramiento de la educación tecnológica, a través de acciones y metodologías de formación, perfeccionamiento y especialización compatibles con los avances tecnológicos y los cambios recientes en los procesos de producción y gestión;

b. la ampliación de los servicios de información tecnológica mediante el fomento de publicaciones, el armado de un banco de datos con fuentes nacionales e internacionales y la oferta de servicios de consulta a bancos de patentes y otros sistemas de información;

c. la implementación de nuevos servicios de asistencia técnica y tecnológica, tales como el asesoramiento a empresas e instituciones en el desarrollo de

⁷ Según lo establecido por el documento sobre NIDT, la integración de estos núcleos sería de carácter tripartito (personal del núcleo de la UTU, sindicatos y empresarios) aunque con capacidad de abrirse a la búsqueda de alianzas estratégicas con otros actores, organismos e instituciones (Laboratorio Tecnológico del Uruguay, Universidad de la República, asociaciones y colegios profesionales, etcétera).

productos y procesos y el mejoramiento de las condiciones ambientales y de seguridad e higiene en el trabajo (si esta última serie de acciones efectivamente se desarrollase, los NIDT se convertirían en un verdadero Centro Nacional de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología que proporcione toda la gama de servicios complementarios a la oferta educativa).

En síntesis las características principales de los NIDT son: la ampliación de destinatarios y beneficiarios; la innovación institucional de tipo complementaria (retroalimentación con la oferta educativa tradicional); la estructura consultora y asesora (y decisoria) coparticipativa; y la flexibilidad en el funcionamiento.

Un núcleo puede asumir dos formas: la forma de un centro de información; la de centro de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología.⁹ Siguiendo el primer modelo podría pensarse en un núcleo que contara con una serie de bancos de datos que incluyera: profesionales y consultores del sector; manuales y documentación técnica; proveedores de tecnología; oportunidades de negocio y empleo; y perfiles profesionales. El segundo modelo representa toda la gama de servicios que es posible implementar de modo complementario a la oferta educativa: asistencia técnica, investigación y desarrollo de productos y servicios, servicios de certificación ocupacional, servicios de laboratorio, asesoramiento en materia de seguridad e higiene.

Estamos aquí ante una iniciativa cuyo marco originario es la tecnoburocracia estatal, las autoridades educativas en vinculación con un organismo técnico (Cinterfor/OIT).¹⁰ Sin embargo, aquí también se repite la pauta paritaria que observamos en el caso de JUNAE, poco congruente, eso sí, con el resto de la reforma de la educación oficial actualmente en curso.

c. Las experiencias sectoriales

El otro espacio de negociación de la materia de formación y capacitación profesional, además de la experiencia de la JUNAE y el embrión que sugiere la UTU, es el de los convenios colectivos por sector o empresa.

La negociación por convenios colectivos tiene una larga data en el país y afincó en todas las ramas de la industria urbana aunque no lo hizo en el sector agropecuario tradicional ni en el agroindustrial más reciente. Actualmente la

⁹ Todo según lo establece el documento referido sobre los NIDT.

¹⁰ La redacción del documento que instala los NIDT fue de cargo del equipo de Cinterfor/OIT, Montevideo.

negociación por temas de formación técnico profesional tiene una sólida implantación en algunos sectores modernos de la economía, que necesitan con mayor urgencia de la formación y capacitación profesional. También se arraiga en empresas y sectores con una amplia y profusa tradición en materia de interlocución paritaria, como lo son las empresas papeleras y de la construcción. Ambos sectores de la industria siguen una pauta de comportamiento que denominaremos “negociadora”, en que el tema de capacitación es objeto de un análisis y de una toma de decisiones conjunta por parte de empresas y sindicatos.

En el otro extremo se ubican los empresarios que defienden para sí el unicato monopólico en cuanto al tema de la formación y capacitación. Para ellos la formación constituye un tópico más, en el menú de temas de competencia exclusiva de la gerencia de recursos humanos de la empresa; forma parte del poder directivo del empresario y resulta, por lo tanto, de carácter innegociable.

Junto a esta lógica de carácter privativo, debemos ubicar una tercera pauta de aproximación al tema de la capacitación, intermedia, por la cual tanto sindicatos como empresarios muestran apertura al tema pero las cláusulas contenidas en los convenios colectivos, de existir, no pasan de constituir expresiones de deseo, sin ninguna repercusión práctica. En efecto, se trata de una pauta de acción “declarativa”. Existen empresarios que comienzan a considerar las ventajas que acarrea negociar la capacitación con los trabajadores en términos de afianzamiento de relaciones obrero-patronales armónicas y de promoción del “efecto empresa” entre los operarios. Desde la óptica de estos empresarios la inserción y posicionamiento de la empresa en el mercado dependen directa o indirectamente de ambos extremos. Es una manera de actuar caracterizada por una apertura al diálogo que, sin embargo, no ha logrado mayores resultados hasta el momento.

Muchas veces la posición de los empresarios en favor o en contra de negociar en materia de capacitación está condicionada por factores estructurales tales como el tamaño de la empresa, el grado de modernización de sus cuadros dirigentes, la tradición de diálogo y el poder que en las unidades de mediana o gran escala tiene la organización sindical. Algunas de estas dimensiones, como la modernización de cuadros dirigentes sindicales y empresariales, poseen direccionalidad clara para explicar la incorporación de la capacitación en la agenda de negociación colectiva. No resulta tan claro si empresas grandes o pequeñas se inclinarán por incorporar o no, dicha temática. Algunos estudios sugieren que antes que el tamaño de la empresa, es el porcentaje de producción de la misma orientado a las exportaciones, la clave de la modernización general de las relaciones capital-trabajo. En este sentido, cuanto mayor sea dicho porcentaje, mayor será la posibilidad de formas modernas de negociación. Aquí se presentan dos

experiencias dispares en lo que hace a esta variable: el sector de la construcción y el del papel. En un caso nos detenemos en la rama entera, y en el otro, en una empresa. La construcción no es, por sus propias características, exportadora, en tanto la empresa papelera Fanapel sí lo es. Sin embargo, en ambas se registraron nuevas modalidades de negociación.

Más allá del reconocimiento declarativo sobre la importancia que la capacitación tiene en la calificación de los trabajadores, y más allá de que esa expresión de voluntad sea rubricado por las partes en los convenios colectivos, es cierto que su instrumentación no es una práctica asumida por las empresas en forma masiva. Según un estudio de la CEPAL dirigido por Sara Silveira y Mariella Torello, *“en 1995 una de cada cuatro empresas de la muestra declaraba no realizar capacitación pero este promedio encubre el hecho que mientras la totalidad de las empresas líderes la realizan, una de cada tres sobrevivientes y una de cada cuatro de las inactivas no lo hace”*¹¹.

En 1996 la formación profesional solo constó en cuatro convenios: en el primero se prevé la capacitación si las necesidades del proceso productivo lo exige; en el segundo se prevé el perfeccionamiento del personal; en los restantes se prevé la capacitación para la mejora de la gestión.¹²

En el año 1997, seis de los convenios firmados consideraron la formación profesional como una herramienta para la integración del trabajador a la empresa.¹³

La capacitación estuvo presente en cinco de los convenios firmados en el curso del año 1998. Pero la modalidad por la cual se inserta el tema de la capacitación varía de convenio en convenio. El convenio de Mak SA, por ejemplo, desmonopoliza a la parte patronal al establecer enfáticamente que la *“nueva capacitación (...) no pertenece a la empresa y no se genera en un puesto de trabajo sino en la organización”*. Por su lado, el convenio de TV del interior establece que *“las partes acuerdan realizar en conjunto actividades de formación para los funcionarios de la emisora”*. Del mismo tenor es el convenio del Automóvil Club. Sin embargo, el de Fábricas Nacional de Cerveza y el de ACAC rezan respectivamente: *“la empresa diseñará programas de capacitación para el personal enviado al seguro de desempleo...”* y *“el banco se compromete a impulsar y facilitar la capacitación de todos los funcionarios”*. La gestión conjunta del tema no es asumida, como se ve, en ninguno de los dos

¹¹ Ver CEPAL, *Políticas de inversión y recursos humanos en empresas industriales*, Montevideo, 1996.

¹² Beatriz Cozzano, Graciela Mazzuchi y Juan Manuel Rodríguez (1997).

¹³ Beatriz Cozzano, Graciela Mazzuchi y Juan Manuel Rodríguez (1998).

¹⁴ Juan Manuel Rodríguez, Beatriz Cozzano y Graciela Mazzuchi (1999).

convenios.¹⁴

Si bien todavía marginal como tema en el grueso de los convenios colectivos, la capacitación fue ganando terreno a lo largo de la década, sobre todo si se compara con la década del ochenta. En efecto, entre 1985 y 1989 tan solo 10 de 792 convenios colectivos tenían alguna mención al tema de la capacitación, en tanto entre 1990 y 1997 existen 48 menciones explícitas a *issues* de capacitación en 674 convenios colectivos (Rodríguez, J.M., 1998).

A pesar de estar lejos de su universalización, existen dos experiencias trascendentales en formación técnico profesional, ambas pioneras en América Latina, que trataremos en este informe: el acuerdo en el sector del papel y la creación de la Fundación de la construcción.

i. El sector papelero y la Fábrica Nacional del Papel (Fanapel)

El incremento de la liberalización comercial y la integración regional vía el Mercosur a comienzos de esta década parecen haber situado a la industria del papel frente a un agudo desafío de transformación y reconversión productiva. La Fábrica Nacional de Papel (Fanapel) basó su supervivencia en un giro radical del funcionamiento y perfil de la empresa. La disminución de la protección ante la competencia externa y las nuevas modalidades de integración regional, hicieron que Fanapel, con un estilo de gestión ajustado al mercado interno, perdiera competitividad en su rubro de producción (papeles estándar con bajo valor agregado). Hasta comienzos de los noventa, el 60% de la producción de Fanapel era destinado al mercado interno mientras que el 40% restante se exportaba a Argentina y Brasil mediante los acuerdos comerciales CAUCE y PEC.

Frente al reto de transformarse en una empresa más netamente exportadora y competitiva a nivel internacional, Fanapel se inclinó hacia una producción especializada en papeles de alta calidad (por ejemplo, papel utilizado para folletos e ilustración), iniciando un proyecto de reconversión industrial para adaptar el parque de maquinarias a la nueva producción.

En este contexto la capacitación y formación de personal se convirtieron en tópicos centrales de negociación entre los empresarios y los trabajadores de la empresa. Mientras la empresa planificaba su reconversión productiva (que fue finalmente realizada en 1995), comenzaba a revelarse que la nueva modalidad de funcionamiento no podría compaginarse con el tradicional estilo de gestión (calificado como “vertical”, “personalista” y “poco discriminante en cuanto a

ineficiencia") ni con el tipo de habilidades de los trabajadores. En vista de estas circunstancias, tanto la dirección como los trabajadores de la empresa comenzaron a dialogar sobre capacitación y formación profesionales, impulsando programas concretos.

El Programa de Calidad Total y el Convenio bipartito de 1995

Entre 1992 y 1994 el directorio de Fanapel decidió ejecutar, en paralelo al proceso de diseño de reconversión industrial y en base al diagnóstico y apoyo de una consultora norteamericana, un Programa de Calidad Total que jerarquizaba la capacitación específica de los operarios en la utilización de la nueva maquinaria. La empresa procuró incentivar la participación de los trabajadores en el programa y promover lazos cooperativos entre capital y trabajo, lo cual terminó con las modalidades conflictivas prevalecientes poco tiempo atrás e inauguró una nueva forma de organización del trabajo.

La empresa explicó su estrategia y abrió espacios de participación mientras que el sindicato, por su parte, participó en el proceso de reconversión y moderó su discurso. Al finalizar el año 1995, una vez transitados los primeros pasos en el proceso de reconversión industrial y capacitación, la firma de un convenio colectivo rubricó la coincidencia entre trabajadores y empresarios al situar la capacitación como pilar del nuevo funcionamiento de la empresa. En el acuerdo se reconoce el nuevo perfil exportador de la empresa y los procesos de reconversión industrial llevados a cabo con tal motivo y se destaca que “se priorizará la capacitación en tanto elemento imprescindible para alcanzar niveles de productividad, rendimiento y eficiencia que posibiliten el logro de los objetivos buscados”, que “el desempeño, los conocimientos teóricos y los conocimientos prácticos serán los tres pilares básicos sobre los que se apoyará la carrera funcional” y que “será competencia de la comisión bipartita, determinar la estructuración y las habilidades específicas necesarias para cada equipo”.

Aun con marchas y contramarchas, resulta notoria la convergencia entre trabajadores y empresarios. Por un lado, la empresa se convenció tempranamente que sin la participación de los operarios en el rediseño organizacional y productivo, el cambio hacia una producción de alta especialización y valor agregado, no sería posible. Por el otro, la respuesta favorable de los trabajadores al Programa de Calidad Total; su participación en el convenio bipartito de 1995 y sus actuaciones posteriores que culminarán con la presentación a la JUNAE del Plan Piloto para el desarrollo de Recursos Humanos en la Industria del Papel, no pueden ser cabalmente comprendidos sin tener en cuenta la situación “política” de los

mismos al momento de iniciarse la reconversión. En efecto, los primeros años de la década recogen los ecos de un conflicto que arrojara un saldo final de 116 despidos. Una vez canceladas las modalidades clásicas de enfrentamiento, el sindicato ensayó formas alternativas de actuación. Por un lado, situó la búsqueda de empleabilidad como prioridad frente a la tradicional reivindicación salarial. La nueva estrategia, anclada en la participación activa en los procesos de diseño y ejecución de los programas de capacitación, tuvo como propósito reducir la inseguridad que pudiera arrojar una especialización flexible. Por otra parte, el reclamo de políticas de capacitación por la corporación obrera debe verse como una nueva puerta de entrada a discusiones más generales sobre las condiciones de trabajo en la empresa y como vía alternativa de reproducción del poder sindical, desafiado ante el nuevo mapa productivo.

El Plan Piloto (JUNAE, Fanapel, Cinterfor/OIT)

El “Plan Piloto del Proceso de Desarrollo de Recursos Humanos en el Sector del Papel y la Celulosa” registra los cambios más importantes que Fanapel introdujo en materia de capacitación. El proyecto fue presentado a la JUNAE a fines de 1996, fue aprobado por ésta en setiembre de 1997 y comenzó a ser ejecutado a inicios de 1998. Entre las razones que explican la aprobación del proyecto por parte de la JUNAE, se encuentra *“el compromiso explícito de la empresa y los trabajadores, a través del convenio colectivo suscrito por las partes, en cuanto a priorizar la capacitación del personal por considerarlo elemento imprescindible para alcanzar los niveles de productividad, rendimiento y eficiencia”*¹⁵.

En cuanto a la financiación del plan, el 20% es de cargo de la empresa mientras el 80% restante proviene de los fondos de la JUNAE. El diseño y el apoyo técnico de esta iniciativa está a cargo de Cinterfor/OIT.

El objetivo es evitar el desplazamiento del personal integrado a la planta de la empresa, a través del desarrollo de tres módulos. En primer lugar, el plan propone desarrollar una evaluación de tareas y especificación de competencias. En un segundo momento, se trata de evaluar aquellas áreas productivas en donde se amplía la brecha entre necesidades y competencias. Finalmente, Cinterfor/OIT deberá desarrollar, a partir de este diagnóstico, un conjunto de cursos de capacitación.

El plan se encuentra en su primera fase. Para la segunda fase, que consiste en

¹⁵ Extractado del documento, *Aplicación piloto del proceso de desarrollo de recursos humanos en el procesado de papel y celulosa*, Cinterfor/OIT, 1996.

establecer insuficiencias en las calificaciones de puestos y trabajadores concretos, se prevén dificultades. El procedimiento podría servir, en concepto del sindicato, de insumo solapado para “ordenar la cola al seguro de paro”.

El fuerte apoyo de esta iniciativa por parte del sindicato excede la necesidad de capacitación laboral y se vincula al establecimiento de reglas que reduzcan los márgenes de inseguridad laboral derivada de los procesos de reconversión industrial o de retracción de los mercados. La evaluación de tareas permite al sindicato definir en forma negociada áreas susceptibles de flexibilización y también declarar áreas de exclusión. Finalmente, dicha evaluación de tareas operaría como insumo fundamental para un nuevo reescalafonamiento y ordenamiento de las carreras laborales para que el “trabajador sepa qué debe hacer y en qué debe calificarse para poder ascender”.¹⁶

La coincidencia entre trabajadores y empresarios no es total. El reconocimiento sindical, de un notorio incremento de los espacios de participación de los trabajadores en el funcionamiento de la empresa, y del importante esfuerzo de reconversión realizado, es acompañado por críticas en torno al ritmo y la forma con que la empresa trata la capacitación técnica. Los señalamientos críticos se centran en la prioridad dada por la empresa al corto plazo frente al largo plazo y en la asimétrica inversión industrial en equipamiento y capacitación profesional, en detrimento de esta última.¹⁷

Por último, en cuanto a la relación con Cinterfor/OIT, tanto empresarios como trabajadores de la empresa, parecerían exhibir una alta satisfacción tanto en lo que refiere a las competencias técnicas del organismo como a las modalidades de relacionamiento con el mismo.

La capacitación y sus efectos en el posicionamiento de los actores

En primer lugar, fuentes sindicales coinciden en destacar que el desarrollo de estos procesos de negociación incrementan la reflexión del trabajador en torno a su tarea y lo disponen positivamente a la integración de nuevos elementos.

En segundo lugar, al colocarse a la capacitación en estrecho vínculo con la

¹⁶ Relación histórica del sindicato con el proyecto. Documento interno del asesor sindical, junio, 1999.

¹⁷ Una visión crítica en torno al comportamiento empresarial fue ofrecida por un asesor del sindicato, quien consideró que si una empresa invierte “30 millones de dólares en equipamiento, que no ponga medio millón en capacitación, rompe los ojos”. Según esta fuente, los directores de la empresa “viven en el Uruguay batllista. La capacitación tiene que ser gratis y la tiene que poner el Estado, esto es, la JUNAE. ‘Que ponga el Estado, nosotros ya pagamos bastantes impuestos, esa es la lógica’”.

conservación del empleo, la reivindicación de un aumento salarial ha quedado en gran medida desplazada. En opinión de una de las fuentes, “*hemos sustituido esa tensión permanente con el desarrollo de estos procesos de formación profesional que les están dando gratificaciones personales a los trabajadores. La gente se siente más útil, se siente más capaz y siente que tiene también el empleo más seguro. En una empresa que históricamente le dio importancia y privilegió la relación con los mandos medios y los mandos medios para arriba (gente intocable, que no se suspendía, que no se despedía), hoy los operarios están siendo calificados, están incorporando nuevas actividades, nuevas responsabilidades y una forma más autónoma de trabajar. Ven cómo son desplazados o despedidos sectores que no están afiliados al sindicato, cómo a los sectores de administración o jefatura les están ofreciendo negociar reducciones de salario para mantener su ocupación. Ellos [los operarios] se sienten mucho más valiosos de lo que se sentían hace 10 ó 15 años*”.¹⁸”.

Por último, parece indudable que las nuevas modalidades organizacionales y el incremento de la capacitación de los operarios aún siguen enfrentándose a los viejos esquemas de funcionamiento de la empresa. En ese sentido, la supervisión es una de las áreas donde mayores tensiones se presentan entre las nuevas y las viejas modalidades de interacción. Según fuentes sindicales y voceros empresariales, la empresa estaría transitando un espinoso camino al querer sustituir el rol de supervisor, asimilable a una suerte de “policía laboral”, por el rol de facilitador, que implica una índole moderna de gestión.

En síntesis

Los orígenes de los recientes procesos de capacitación en Fanapel pueden rastrearse a partir de los impactos de la integración regional y deben ser leídos como una de las piezas claves de un dispositivo más amplio de reconversión de la empresa en exportadora, competitiva y usuaria de altos niveles de especialización y valor agregado.

Este agudo proceso de cambios ante la apertura comercial parece haber convencido a los empresarios primero y luego a los trabajadores de la necesidad de emprender un modelo cooperativo de relación laboral. A su vez, bajo esta nueva modalidad relacional, surge la necesidad de diagramar y ejecutar conjuntamente un proceso de capacitación que incremente las competencias y la preparación del personal.

¹⁸ De forma similar, entrevistados vinculados al sindicato de la empresa expresaron que “*el peso específico que tiene la negociación de la capacitación, en las relaciones laborales con la fábrica, ha sustituido otras áreas que se estaban conversando con la fábrica como por ejemplo, puede ser la negociación salarial*”.

Sin embargo, esta mayor capacidad de acuerdo no parece haber anulado las tensiones y los conflictos entre las partes involucradas. Las mayores críticas en torno al tratamiento de la capacitación han sido ventiladas por el sindicato, que adjudica al directorio de la empresa comportamientos vacilantes o incluso contrapuestos a la potenciación de los recursos humanos. Parece indiscutible, no obstante, que el nuevo escenario en el que se desenvuelven trabajadores y empresarios de Fanapel previene de manera más eficaz los conflictos (como el ocurrido en 1990) y favorece la implementación de proyectos conjuntos de capacitación y certificación de competencias.

Por último, la conducta sindical en torno al tema de la capacitación no debe interpretarse solamente como la búsqueda por incrementar las habilidades y competencias de los trabajadores ante los nuevos desafíos productivos. El Plan Piloto presentado a JUNAE se erige en estrategia para robustecer la participación del sindicato y los trabajadores en los procesos decisarios de la empresa a través de la negociación bajo un nuevo formato, que integra reivindicaciones clásicas (condiciones salariales) y novedosas (definición de áreas tercerizables).

ii. Sector de la construcción

El sector de la construcción, al revés que el sector papelero, está dirigido al mercado interno. Aquí reseñaremos algunas de sus características.

En primer lugar, el sector de la construcción se caracteriza por repentinos ciclos de auge y contracción. Algunos de los lugares en que más notorio ha sido ese proceso cíclico son los balnearios ubicados en el este del país, esto es, los departamentos de Maldonado y Rocha.

Estos vaivenes que sufre el sector, impactan en la organización sindical, que también vive ciclos de expansión y contracción. Incluso el sindicato va rotando su área fundamental de influencia y arraigo en el conjunto de trabajadores. El núcleo duro de la organización sindical durante el *boom* de la construcción tuvo por sede el departamento de Maldonado, mientras que entre 1985 y 1988 el SUNCA adquirió una base de alcance nacional, resultado de la ejecución de un plan de construcción de viviendas llevado a cabo por la primera administración Sanguinetti. En cambio, una parte importante de la organización sindical se encuentra hoy concentrada en la costa como consecuencia de la retracción de la oferta en el norte (a excepción de Salto) y en el centro del país.

En segundo lugar, se trata de un sector industrial que recibe una fuerza de trabajo escasamente calificada, procedente de empresas y sectores que han reducido su plantilla de trabajadores o que han cerrado sus puertas.

En tercer lugar, es baja la permanencia de la fuerza de trabajo en la industria de la construcción. Sea por la pronta finalización de las obras, por la breve duración del contrato de trabajo o por el referido carácter de industria elegida por defecto, lo cierto es que el sector de la construcción presenta una altísima tasa de rotación de su fuerza de trabajo, un porcentaje ínfimo de personal permanente y una muy baja edad promedio de antigüedad, lo cual impacta en la organización sindical, que además de estar expuesta a los vaivenes de entradas y salidas, debe realizar un esfuerzo de seguimiento de aquellos trabajadores que, aun permaneciendo dentro de la industria, cambian su trabajo o su localidad. Por otro lado, el efecto acumulativo de movilidad geográfica del trabajador y movilidad entre empresas, resiente el desarrollo de la organización y liderazgo sindicales. Por último, la contracción de los plazos de la construcción de las obras deriva en una fuente suplementaria de deterioro de poder sindical. Por otra parte, esta baja permanencia de la fuerza de trabajo en las empresas desestimula al empresario para invertir en capacitación.

En cuarto lugar, las calificaciones definidas en términos de oficio se obtenían hasta los primeros años de la década en curso a través de algunos de estos tres caminos: *in situ*, en el interior de la empresa, a través de un proceso de aprendizaje que el peón hacía a partir del caudal de habilidades y conocimientos del oficial; mediante los cursos y carreras ofrecidos por la UTU; mediante los cursos esporádicos que ofrecía el MTSS.

El primer tipo de aprendizajes resulta muchas veces insuficiente y dependiente de la voluntad del más trabajador con mayores conocimientos, por lo cual se hace imprescindible una capacitación formal. Por otro lado, la oferta de capacitación brindada por la Escuela de la Construcción de la UTU ha sido criticada por empresarios y trabajadores en función de su énfasis eminentemente teórico y la ausencia de prácticas guiadas en obras de construcción. En cuanto al MTSS, sus cursos han sido esporádicos, y en general, a pedido de parte interesada.

Los orígenes del interés por el tema capacitación en el lapso 1985-1990, son múltiples y provienen tanto del ambiente de concertación programática que reinó en el país durante los años 1985 y 1986 como de iniciativas del gobierno y de sus entidades de educación (UTU), de la Cámara de la Construcción y del sindicato. La polémica que dividió a trabajadores y empresarios, y que finalmente hiciera naufragar la comisión formada durante los primeros años de la restaura-

ción democrática, se centró en el alcance que debía asumir la capacitación técnico profesional. Las empresas entendían que la formación debía recaer sobre mandos medios mientras que los sindicatos consideraban que la enseñanza, para ser eficaz, además de combinar clases teóricas y prácticas en obras, debía dirigirse al conjunto de trabajadores.

Actualmente, la modernización del mercado, el acelerado proceso de innovación tecnológica y las exigencias en materia de certificaciones, han llevado a los empresarios a jerarquizar la capacitación. Ciertos entes estatales (ANTEL, UTE) obligan hoy a las empresas a “certificar en calidad”, lo cual ha forzado a una serie de empresas, sobre todo las que se dedican a instalaciones, a ofrecer una capacitación adecuada para obtener esa certificación. Asimismo la construcción de edificios ultramodernos (Torre de ANTEL), ha llevado a las empresas a capacitar en la utilización de nueva tecnología.

En quinto lugar, en el contexto de un mercado de empleos que en Uruguay es altamente formalizado, el mercado de la construcción exhibe en cambio una estructura dual. En efecto, el mercado formal de la construcción, recibe la competencia de un mercado informal que ha sido históricamente importante y que lo es cada vez más.

En sexto lugar, el mercado de la construcción está fragmentado en términos de quién ofrece empleo y de las condiciones laborales y salariales. La oferta del sector público proviene en su mayoría del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, del Banco Hipotecario del Uruguay y de las intendencias municipales. Las oscilaciones de la inversión en el sector público responden, a veces, a la lógica del ciclo electoral, por lo que se incrementa en año de elecciones y desciende durante los dos primeros años de gobierno. La inversión privada está motorizada por la entrada de capitales extranjeros, fundamentalmente argentinos y brasileños, y afectada por las crisis regionales (devaluaciones bruscas y significativas, etcétera). Las inversiones privadas crecen hoy de manera significativa en los departamentos de Montevideo, Canelones, Colonia y Salto mientras que decrece en Maldonado y Rocha por un efecto saturación.

En séptimo lugar, el sindicato de la construcción, lejos de rehuir los desafíos de la renovación tecnológica, se caracteriza actualmente por una dirigencia moderna, que ha tomado nota de las experiencias regionales e internacionales, colocando el tema de la capacitación en el interior del sindicato, del PIT-CNT y de las gremiales de empresarios. La iniciativa, si bien de origen sindical, fue impulsada igualmente por las gremiales empresariales, sobre todo la Cámara de la Cons-

trucción, y constituye una experiencia pionera a nivel de América Latina.

Si bien es cierto que los desafíos derivados de los procesos de recambio tecnológico pueden habilitar una respuesta más audaz y madura en el actor gremial, la madurez sindical no está necesariamente vinculada a tal proceso. El sector gráfico ha sido impactado por un acelerado proceso de renovación tecnológica en los últimos quince años; sin embargo, el Sindicato de Artes Gráficas no solo resistió en un primer momento el tema de “capacitación en nuevas tecnologías” sino que lo ha hecho en ulteriores oportunidades, lo que hace pensar que no existe una relación mecánica entre desafíos a nivel técnico y disposición sindical a manejar el tema.¹⁹

La Fundación de la Construcción

La propuesta, inscrita en el convenio paritario de junio de 1997, consiste en la creación de una “Fundación para la capacitación de los trabajadores y empresarios de la industria de la construcción”, de carácter bipartito en su integración y financiamiento, dirigida al cumplimiento de las siguientes funciones: realización de estudios e investigaciones que redunden en la mejora de la competitividad y permanencia del empleo; negociación conjunta de los contenidos, modalidades y tiempos de la capacitación, de manera de introducir un marco de prevención y regulación normativa en el sector; emisión de certificados de aptitud que acrediten la aprobación de cursos de capacitación; gestión de la capacitación que las entidades educativas y técnicas ofertan en el sector; canalización a través de la JUNAE del dictado de cursos claves, como los relativos a la seguridad en el trabajo y el de prevención de riesgos profesionales, antes dispersos; diseño de políticas de mediano y largo plazo en las materias de capacitación y empleo. De carácter “paraguas”, esta institución administra fondos que aporta el sector y realiza una labor de gestión y contratación de las entidades de educación y capacitación.

La Fundación tiene por objetivo la capacitación de los trabajadores y de los mandos medios, personal superior y los propios empresarios. Por eso, su nombre inicial, “Fundación para la capacitación de los trabajadores de la construcción”, fue cambiado por el más representativo, “Fundación para la capacitación de los trabajadores y empresarios de la construcción”.

El surgimiento de la Fundación fue, en parte, resultado del estado público

¹⁹ En entrevista con la economista Graciela Mazzuchi, investigadora y docente de la Universidad de la República y de la Universidad Católica del Uruguay.

que tomó el tema accidentes de trabajo durante los años 1996 y 1997. A comienzos de 1997, la frecuencia de los accidentes en las obras llevó al MTSS, a través de DINAE/JUNAE y en acuerdo con las cámaras empresariales y el sindicato del sector, a implementar un plan de emergencia de prevención de accidentes. Dicho plan se prolongó en un curso de capacitación en seguridad e higiene para delegados de obra (sindicales). Negociación mediante, las partes suscribieron un convenio colectivo que, en su punto 19, se expide sobre la necesidad de abordar conjuntamente el tema de capacitación, estableciendo los objetivos y principales características de la Fundación de la Construcción.

En cuanto a los orígenes de la Fundación, puede postularse, entonces, que uno de los detonantes para el tratamiento del tema “formación y capacitación” provino de la aguda conflictividad que atravesó el sector en reclamo de seguridad laboral.

Quienes impulsaron la Fundación con mayor decisión fueron la Cámara de la Construcción y el Sindicato Único de la Construcción y Afines (SUNCA). Fueron incluidas otras entidades corporativas representativas de los capataces, los fabricantes de aberturas, de los electricistas, etcétera, las que, hasta el momento, no han representado un papel motor semejante al desempeñado por las dos corporaciones referidas.

El grado de coincidencia de los actores en torno de la capacitación es alto, y es la que ha dado pie al surgimiento de la Fundación. El sindicato y la empresa destacan con idéntico énfasis que la oferta de capacitación en Uruguay, tanto la proveniente del sector público como privado, no responde con la velocidad adecuada a los requerimientos de la construcción, y que, por ende, la instrucción resulta obsoleta. A veces, frente a la ausencia de oferta de capacitación en nuevas tecnologías, las empresas nacionales se asocian con las extranjeras a los efectos de cumplir los requerimientos técnicos que exigen los pliegos de las licitaciones realizadas por empresas del Estado. *“UTE llamó a una licitación para el mantenimiento de líneas de alta tensión. La empresa nacional, que no daba respuesta a los requerimientos técnicos, formó un consorcio con una empresa española. La empresa nacional seleccionó un cierto número de trabajadores y los envió a capacitarse a España.”*²⁰

El beneficio inmediato que la capacitación reporta al trabajador finca en el aumento de la competitividad y en la conversión a una “formación horizontal”.²¹

²⁰ En entrevista con representativo sindical.

²¹ *“En vez de tener, como en el pasado, un trabajador especializado en hormigón armado, se apunta, por ejemplo, a que adquiera también conocimientos y destrezas en carpintería y albañilería para posibilitar su intervención en varios tramos del proceso de producción.”*

El beneficio inmediato que reporta al sindicato, por su parte, es el de proveer un conjunto de bienes exclusivos para el trabajador sindicalizado de los que carece el empleado informal, habida cuenta del número creciente de operarios que, habiendo perdido sus puestos de trabajo en otras ramas de la industria, trabajan actualmente “en negro”. Pero por sobre otras consideraciones, suma una nueva modalidad de participación sindical en la toma de decisiones. Por su parte, el empresariado obtiene mano de obra calificada que puede emplear de manera polivalente.

El proyecto todavía en estudio sobre “nuevas tecnologías” apunta a atenuar la brecha entre requerimientos del mercado y oferta educativa mediante un acuerdo con los núcleos de formación técnico profesional de la UTU, que tomará a su cargo la tarea de divulgar un cuerpo de conocimientos común a trabajadores y empresarios.

En el tema “seguridad laboral”, las partes evolucionan hacia un manejo integral de la capacitación de los mandos intermedios tendiente a evitar riesgos más que a solucionar pérdidas *a posteriori*.

El proyecto de “descripción y certificación de tareas” prevé la formación en competencias profesionales y laborales. A esos efectos se está llevando a cabo un estudio para detectar cuáles ramas de actividad son las que necesitan cursos en forma urgente, cuáles son las tendencias internacionales en esta materia y cómo podrían adaptarse a la realidad uruguaya. El tema de la certificación, hasta el acuerdo de mediados de 1997, se realizaba a través de modalidades informales, dentro de la misma empresa. Con el proyecto en curso, se pretende formalizar las modalidades de certificación para habilitar que un segmento de operarios trabaje en el extranjero.

La JUNAE financia el programa de evaluación de tareas pero los fondos los administra la Fundación. El objetivo de ésta es señalar a la JUNAE las áreas en que necesita capacitación para que opere en consecuencia. La etapa siguiente consiste en la definición de áreas pilotos. El resultado de la “evaluación de tareas” resulta crucial para el sector; define a quién le toca hacer qué cosa. La primera aproximación que realizó el empresariado al tema consistió en “achatar” la pirámide de categorías laborales (de 16 categorías quedaron solo 9 de ellas) lo cual quedó sujeto a negociación con los trabajadores. Uno de los puntos que, al momento de esta exploración sigue pendiente, es el de estudiar la estructura de capataz, medio oficial, oficial y peón. En opinión de los empresarios, en tanto el medio oficial no tiene más que un reconocimiento vernáculo, debe desaparecer. Para los sindicatos, la existencia de categorías intermedias responde a una necesidad que debería ser reconocida estatutariamente.

El proceso de toma de decisiones tanto a nivel de la Fundación como de las comisiones se realiza por consenso sobre la base de una negociación que los empresarios reputan técnica pero cuyos rasgos también son profundamente políticos: decidir sobre qué es importante conocer.

La Fundación, por el momento no colabora en el manejo de la “conflictividad laboral” pero puede llegar a implementar políticas para que los trabajadores no queden fuera del sector. Sin embargo, no se percibe en medios empresariales entusiasmo con esta función ya que uno de sus voceros entiende que “*a la Fundación no le compete administrar la conflictividad social*”, lo cual debe entenderse como otro punto de desencuentro con el movimiento sindical.

6. Conclusiones preliminares

Con la salvedad de que se trata de un trabajo exploratorio, sería importante señalar algunas conclusiones preliminares. Las novedades en términos de articulación con la región y el mundo (proceso de integración y nueva ola de crecimiento hacia afuera), modelo económico (estabilización) y políticas de empleo (reconversión, flexibilización) ambientan la emergencia de instancias de origen público/estatal o privado/paritaria que ponen su acento en el tema empleo y capacitación para retener la plaza laboral. Lejos del momento en que salario y condiciones de trabajo (a partir de las décadas del cuarenta y cincuenta, con fuerza decisiva) constituyan los tópicos centrales de la agenda entre trabajadores, empresarios y Estado, el momento actual promueve que los actores acuerden instancias y modalidades de capacitación y formación como condición *sine qua non* para el sostenimiento de las plazas de trabajo y para el mejoramiento de la eficiencia, eficacia, productividad.

Si bien un primer título para este artículo pudo ser “*¿Qué hay de nuevo en la capacitación profesional?*”, el título adecuado, a la vista de lo analizado, parece ser “*¿Qué hay de nuevo en la negociación colectiva?*” A esta pregunta, el artículo responde: la capacitación profesional en el marco de un nuevo diálogo social. Lo novedoso es este espacio de interlocución en torno de los problemas de capacitación, reconversión, evaluación y competencias en la negociación colectiva. Los tópicos tradicionales de salario y empleo parecen reagruparse bajo el concepto amplio de capacitaciones y calificaciones, en que empresarios, sindicatos y Estado construyen una nueva arena de diálogo social para reposicionar sus intereses y poderes respectivos. Cabe anotar algunas precisiones en torno a estos posicionamientos.

En primer lugar, el empresariado parece haber fluctuado entre la negativa, la reticencia y el escepticismo a financiar y participar en una instancia tripartita de interlocución y decisión referida a una nueva temática. Poco a poco, sin embargo, el empresariado parece haberse incorporado a estas lógicas de negociación. A dicho giro parecen haber contribuido factores exógenos y conflictos internos que favorecieron la incorporación de *issues* de capacitación y formación en espacios en que estas temáticas se encontraban ausentes.

En segundo lugar, los sindicatos habrían mantenido desde el principio una posición favorable, procurando utilizar la temática de capacitación como trampolín para debatir las condiciones más generales de reconversión laboral y transformación productiva, así como para incluir tópicos de defensa corporativa. En efecto, si bien es evidente la funcionalidad para la empresa de estas nuevas experiencias en materia de capacitación y formación, no debe soslayarse la capacidad que han mostrado los trabajadores a la hora de incorporar contenidos sustantivos a las propuestas. Es posible encontrar en este rol sindical un moderador de las tendencias más *eficientistas* que caracterizan a las nuevas políticas en materia de empleo y capacitación.

En tercer lugar, ese papel constituyente del actor sindical, que por momentos asume la forma de “límite” a las propuestas de la empresa y en otros casos aparece bajo la formas de iniciativa, forma parte de un poderoso legado institucional, forjado en la calidad y peso que la voz del trabajo asumió en el esquema tripartito de negociación colectiva instaurado tempranamente en el país (la ley de Consejos de Salarios se aprueba en 1942). La instalación y posterior institucionalización del Consejo de Salarios debe considerarse un legado institucional sin paralelo en la región latinoamericana, desde que no solo incorporó a un foro público/estatal de debate y decisión al movimiento obrero, sino que además su participación no se ciñó a un tema único, como en cambio sugiere el nombre de la institución. El arco de la temática abordada en ese espacio no se limitó a una mera consideración de niveles de salarios sino que se extendió a temas como calificaciones y condiciones de trabajo (seguridad industrial, bolsas de trabajo, etcétera). También de aquí se deriva la larga tradición en negociación e iniciativa en materia de políticas laborales del movimiento obrero.

Sin embargo, no siempre los actores sociales se apropiaron de sus trayectorias y legados institucionales. Como lo ha recordado el economista Jorge Notaro, las organizaciones sindicales rechazaron los Consejos de Salarios tripartitos que el primer gobierno transicional (1985-1989) impulsó, y aspiraron, en cambio, a una negociación bilateral con las organizaciones empresariales. “También se opusieron

a la definición de pautas con las que el gobierno trataba de compatibilizar aumentos de salarios con metas inflacionarias y que derivaron en importantes aumentos de salarios reales negociados.” La experiencia de los Consejos de Salarios se llevó adelante igualmente a pesar de tampoco contar con el voto favorable del empresariado. Agrega el economista uruguayo: “*Como una aparente paradoja, estos Consejos puestos en marcha por un gobierno al que los sectores más tradicionales de la izquierda, mayoritarios en la central sindical, consideraban ‘continuista’, promovieron una amplia, intensa, democrática, participación social y canalización constructiva del conflicto laboral. Y también la consolidación de las organizaciones sindicales.*”²² Fue probablemente esa intensa experiencia de cinco largos años la que hizo reparar al PIT-CNT en el fecundo legado arrojado por las instancias tripartitas de negociación y gestión, y la que ambientó su nueva orientación en materia de acuerdos.

Por otro lado, el Estado uruguayo, ya en las primeras tres décadas del siglo, sentó las bases de un diseño “inclusivo” de sociedad. Los Consejos de Salarios, en un país mayoritariamente urbano y de trabajadores formales, incorporaron a la negociación a la gran mayoría de la PEA. Es cierto, sin embargo, que los pueblos rurales quedaron al costado de esta construcción de ciudadanía social.²³

En cuarto lugar, lo que existe hoy en la esfera pública, puede definirse como una política de gobierno y no como una política de Estado. En efecto, la experiencia de la JUNAE muestra la fuerte dependencia de los impulsos innovadores respecto de las administraciones y las jerarquías ministeriales bajo las cuales opera.

Quinto, respecto a la institucionalidad y perspectivas de este nuevo modo de diálogo social la situación actual no puede calificarse de sistema maduro de formación y recalificación laboral. Sin embargo, el caso de Fanapel, la JUNAE y de las experiencias innovadoras a través de la UTU permitirían afirmar que se transita en la dirección de un sistema nacional de formación y capacitación en materia laboral. Del otro lado, la experiencia en la industria de la construcción estaría marcando cierta diversificación institucional. Por consiguiente, la situación al momento actual no habilita a postular la existencia de un sistema ni tampoco una evolución hacia arreglos localizados y con diversificación institucional.

Finalmente, el caso uruguayo ilustra igualmente bien los factores positivos como los negativos en lo vinculado con la incorporación al diálogo social entre

²²Jorge Notaro, “Del conflicto a la creatividad” en revista *Tres*, noviembre de 2000.

²³ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta omisión no pesaba decisivamente en términos cuantitativos por una razón básica: la forma de explotación extensiva de la tierra y el virtual vacío demográfico de las estancias vernáculas, que nunca constituyeron una fuente importante de empleo.

trabajo y empresa y negociaciones tripartitas.

Los factores negativos se asocian a la falta de vinculación entre el Estado, a través de una oferta pública en materia de capacitación de mano de obra industrial, y las empresas privadas. Como fue expresado más arriba, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) se dedicó a formar egresados para nutrir los talleres artesanales independientes que todavía existían en el país (décadas del cincuenta y sesenta) y en ningún momento reparó en la capacitación para el acceso a las plazas de las industrias por parte de trabajadores.²⁴ Por otro lado, no existía la necesidad de disciplinar y formar una fuerza de trabajo mayoritariamente urbana, alfabetizada y que accedía a las fuentes de empleo por canales particularistas. La función de la UTU incidió, por cierto, en su insularización y debilidad de su *status institucional* de la UTU, que la Reforma Educativa en marcha pretende revertir a través de un *aggiornamento institucional y funcional*.

Por otro lado, los factores positivos residen en el largo y rico legado institucional por el cual los trabajadores, los empresarios y el Estado han logrado una interlocución rendidora en términos de consensos y resultados, apoyada en una mutua percepción y posicionamiento como interlocutores válidos. Este extremo puede frenar una tendencia registrada en otros países de la región, en el sentido de transformar a las instituciones estatales en meros instrumentos de subsidio para una formación laboral que la empresa no otorga.

7. **Propuestas**

Con las precauciones y límites propios de un trabajo de carácter exploratorio, es posible señalar algunas propuestas que marquen rumbos muy generales de acción en materia de capacitación, formación técnico profesional y empleo.

a. En relación con la JUNAE, haremos tres consideraciones:

En primer lugar, sería deseable que esta institución de carácter ministerial fortaleciera su función en términos de cogestión y cofinanciación de iniciativas en materia de capacitación incluidas en convenios colectivos sectoriales o por empresa. La gestión y la financiación están vinculadas desde que el fortalecimiento del primer aspecto pasa, en parte, por un mayor y mejor direccionado

²⁴ Una de los objetivos que inspiraron la modalidad en que la UTU armó la política de instrucción técnica, se apoyó en la idea, de cuño humanista, de dotar a los estudiantes de herramientas y conocimientos para que pudieran, en su futuro inmediato, "valerse por sí mismos", sin dependencias respecto de agentes del mercado. Así fue que la UTU nunca trascendió el escalón de escuela de oficios.

financiamiento. Al mismo tiempo el adecuado direccionamiento de la inversión en capacitación no depende, en este caso, de los criterios técnicos de un plantel funcional sino que deriva de la mayor o menor productividad del “diálogo social”, que tiene como marco la propia JUNAE.

En segundo lugar, la parcial, lenta aunque segura retirada del Estado uruguayo de lugares como la seguridad social, libera un cúmulo de fondos que podrían ser invertidos tanto en educación y salud como en la ampliación del presupuesto de la JUNAE. En este sentido sería razonable apostar a un financiamiento tripartito que sustituya el actual financiamiento bipartito y que coopere a la redefinición del lugar que ocupa la institución estatal en el cuerpo de las políticas sociales. En otras palabras, existen al menos dos líneas de evolución posibles para la JUNAE: conservar su lugar relativamente marginal en el conjunto de programas y políticas sociales (atendiendo principalmente a los trabajadores desocupados), o reformular su papel y convertirse en un eje de esas políticas. La actual configuración bipartita de financiación es coherente con la primera línea de evolución mientras que la ampliación de los fondos públicos destinados a la formación profesional y empleo establece una mínima base de lanzamiento de la reformulación referida en la segunda. Nuestra propuesta se desliza en la dirección de una ampliación presupuestal que habilite un robustecimiento del *locus* de la JUNAE como ente encargado del diseño y aplicación de políticas públicas.

En tercer lugar, puede debatirse sobre la integración de la JUNAE. Las políticas sociales *posfordistas* conducen con bastante frecuencia a la fragmentación de los actores. La JUNAE brinda servicios de capacitación a diversos beneficiarios entre los cuales se cuentan los jóvenes, los microempresarios, los trabajadores rurales. La pregunta es si a la luz de esta realidad debe mantenerse la actual estructura tripartita en la cúpula de la JUNAE, o debe, por el contrario, abrirse e incorporar estos nuevos beneficiarios y actores a la dirección. En países sin trayectorias solventes en materia de diálogo social, con déficit de actores sindicales y empresariales o bien con actores poco fiables y responsables, resultaría positivo apostar a la integración de los nuevos beneficiarios a la dirección de una institución oficial. Sin embargo, el camino más razonable en un país como Uruguay, con acumulaciones y aprendizajes sólidos en materia de diálogo entre el capital, el trabajo y el Estado, es el mantenimiento de la actual configuración tripartita. En Uruguay las corporaciones empresarial y sindical representan efectivamente a la mayoría de empresarios y trabajadores y detentan un alcance nacional. Por el contrario, no todos los “nuevos beneficiarios” de la JUNAE se han constituido al mismo tiempo en actores representativos de esos conglomerados humanos. Antes bien, la regla es la contraria. Ambas razones cooperan en sustentar la propuesta en curso.

Lo que sí debería promoverse en forma complementaria al mantenimiento de la actual configuración en la dirección de la JUNAE es la integración de los nuevos beneficiarios y actores a la conducción de los programas efectivos (niveles intermedios). Por ejemplo, los pequeños y medianos empresarios deberían conducir el programa a ellos destinados junto al Estado, el empresariado y la corporación sindical.

b. El plan de núcleos tecnológicos de la UTU no ha trascendido el nivel de la propuesta, por lo cual su futuro es todavía incierto. No sabemos si el modelo de innovación propuesto podrá acoplarse a este incipiente sistema nacional en formación (integrado por la JUNAE y las experiencias sectoriales de la construcción, papel y otras que surjan) o si, por el contrario, se constituirá como nicho aparte, destinado a la transferencia de tecnología y desvinculado de la arena de la negociación colectiva. No sabemos porque todavía no se ha puesto en práctica, y además porque no existen legados ni actores preconstituidos, como en el caso de la JUNAE. Tampoco se sabe si la propuesta será secundada por los beneficiarios. Se lanza una convocatoria a la participación de los “actores” en los niveles de toma de decisiones pero a partir de una propuesta en la que estos no han tenido arte ni parte. Por eso, más allá de especulaciones, es poco lo que puede decirse o proponerse.

c. Corresponde mencionar las experiencias sectoriales. Hay al menos tres alternativas en la región. La primera consiste en que el Estado apoye la conformación de espacios de negociación colectiva en torno del tema capacitación, como lo realiza en la actualidad la JUNAE. La segunda consiste en que el Estado, mediante incentivos selectivos, promueva activamente la negociación. Por ejemplo, puede establecerse que todos los convenios que incluyan la cláusula de formación profesional tengan reservado un fondo de recursos para ser invertido en formación profesional. La tercera posibilidad es que, como ocurre desde hace poco en Chile, el Estado estipule por ley la creación de comisiones paritarias a nivel de empresa para discutir aspectos vinculados a la capacitación.

Iniciativas como la creación de la Cámara de la Construcción provienen de los actores no estatales y cuentan con el espaldarazo de instituciones del Estado, principalmente la JUNAE. Hasta el momento, no hay razones para pensar en sustituir este modelo por otro inspirado en el caso chileno. Sí podría pensarse en alguna modalidad de apoyo más concreta, como en el segundo modelo referido.

4. Innovación institucional en la formación laboral con perspectiva de género: El Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos, CHILE

Francisca Márquez B.¹

Introducción

Este artículo se enmarca en las preocupaciones del proyecto de la OIT, “Nuevas institucionalidades en la formación profesional en el Cono Sur: Promoviendo el diálogo social y la igualdad de oportunidades”.

Durante los años noventa, en el Cono Sur se llevaron a cabo experiencias novedosas en la institucionalidad de la formación profesional, se sumaron nuevos actores, se crearon nuevas alianzas y, con ello, estructuras y oportunidades de formación profesional más pertinentes.

Chile no está ajeno a estas nuevas orientaciones de innovación institucional en el campo de la formación profesional. En la búsqueda de un acceso más equitativo a la formación profesional, por parte de los segmentos más excluidos de nuestra sociedad, surgen nuevas fórmulas institucionales que promueven alianzas y solidaridades entre actores del mundo laboral y social.

En el caso chileno los Programas de capacitación laboral se adscriben a la meta de los años noventa de compatibilizar crecimiento económico y equidad social. Este es el caso del Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos, Programa de Gobierno, interministerial, coordinado por el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) desde 1992.

¹ ¹ Antropóloga, Master en Desarrollo UCL, Bélgica, investigadora de Sur Profesionales.

Se reconoce que es en el ámbito del empleo donde radican las principales barreras que impiden a las personas de bajos recursos mejorar sus condiciones de vida. Este Programa se propone el desarrollo de capacidades y condiciones para que las mujeres de escasos recursos, en especial jefas de hogar, puedan vencer los obstáculos que las discriminan y logren incorporarse al mercado laboral en igualdad de oportunidades, y así mejorar su calidad de vida.

En este sentido, como un instrumento de la política social, el Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos tiene un doble desafío: la disminución de la extrema pobreza y de las discriminaciones de género. La propuesta del Programa es innovadora desde dos ángulos: Primero, está doblemente focalizado, pues incorpora dos dimensiones tradicionalmente no consideradas en los Programas de formación profesional: la pobreza y la condición de mujer. Segundo, es un Programa que se basa en la articulación de medidas sectoriales que implementan diversos ministerios, con Programas locales que realizan los municipios. En este sentido, el Programa no solo promueve un acceso más igualitario de las mujeres pobres (doblemente excluidas) a la capacitación e inserción en el mercado de trabajo, sino también promueve el diálogo social entre actores diferentes.

Este artículo se propone mostrar a nivel descriptivo y analítico el proceso por el cual se gesta este Programa orientado a mujeres pobres. Nos interesa en especial destacar la articulación entre la definición de la problemática y la construcción de una estructura institucional pertinente e innovadora. Las modificaciones y cambios ocurridos a nivel institucional dan cuenta de los desafíos que suponen una institucionalidad cuyos principios rectores buscan ser la equidad y la gestión moderna.

En la primera parte se presentan algunos antecedentes de la participación laboral de las mujeres en la sociedad chilena y en los programas de capacitación laboral.

En la segunda parte del artículo se presenta brevemente y analiza el Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos preferentemente Jefas de Hogar (PMJH). Una de las principales lecciones que se extrae del análisis del PMJH para la construcción de un modelo de cooperación de políticas de formación laboral, es la estrecha relación que debe existir entre los principios de la integralidad, la participación, la intersectorialidad y descentralización. Más aún si una de las metas de este modelo de cooperación es el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, en especial las mujeres. El Programa y la institucionalidad que lo sustenta son un caso ejemplificador en términos de la puesta en marcha de estos principios que desde un principio le acompañaron.

Por último, en la tercera y última parte del artículo se presentan las conclusiones del estudio. Se constata que en Chile, la participación de la mujer en el mercado de trabajo continúa siendo una participación de segundo nivel, y cuya complejidad hace evidente la necesidad de contar con una política que supere el enfoque de la habilitación y abra la mirada hacia una política integradora de las distintas dimensiones que construyen la desigual participación de la mujer en nuestra economía.

Una de las principales lecciones del PMJH, experiencia pionera en la creación de un modelo de integración de la perspectiva de género y la capacitación laboral; es que no basta con evocar la existencia de desigualdades y derechos de las mujeres jefas de hogar, para que el resto del aparato público las asuma como objeto de atención prioritaria en los programas sociales, o bien se transforme en sujeto de política. La incorporación de la perspectiva de género así como la focalización en las mujeres pobres enfrenta dificultades pues tensiona y cuestiona a menudo los supuestos desde los que operan las políticas sociales y los distintos sectores del Estado y sus programas.

1. La perspectiva de género y la capacitación laboral en Chile

En Chile la preocupación por los programas de capacitación laboral responde, por una parte, a la búsqueda de mecanismos que permitan mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos, pero también a la necesidad de hacer frente a las deficiencias del sistema educacional formal en cuanto a la preparación para el trabajo. Tras ambos elementos, subyace la gran meta de los años noventa de compatibilizar crecimiento económico y equidad social (Echeverría y Venegas, 1995).

En esta perspectiva, los programas de capacitación se constituyen en herramientas dentro de las políticas sociales. Se reconoce que es en el ámbito del trabajo donde radican las principales barreras que impiden a la población de bajos ingresos mejorar sus condiciones de vida. Siendo el trabajo la principal fuente de ingresos de la población, resulta relevante el hecho que tanto el desempleo como la precariedad ocupacional afectan en mayor medida a los más pobres, y entre ellos a las mujeres.

Las nuevas relaciones económicas que se producen a partir de la liberalización económica han tenido un fuerte impacto en el mercado de trabajo femenino. El crecimiento progresivo de la participación femenina en la fuerza de trabajo ha sufrido un fuerte incremento. Los nuevos roles laborales de la mujer por su parte, han puesto en cuestión la tradicional división sexual del trabajo, y han apare-

cido nuevas ocupaciones producto de la necesidad de reemplazar funciones domésticas. El aumento del trabajo femenino no ha ido acompañado sin embargo, de una mejoría en su posición laboral, hoy el tema de la calidad se instala como problemática que las afecta particularmente (Valenzuela, 1995).

Una de las características que asume la actividad económica de la mujer en el contexto actual, es la similitud con las principales tendencias en diferentes países –cambios en el empleo formal, creación de un nuevo sector dinámico que borra los límites entre la formalidad e informalidad, crecimiento de trabajos atípicos y precarios. En el caso de Chile, sin embargo, la débil proporción de productos industriales y de servicios en el flujo exportador no abre espacios para el empleo femenino, el cual crece fundamentalmente en sector servicios.

La forma como la mujer se incorpora al mercado de trabajo, también se ve afectada por la incorporación de nuevas tecnologías. En efecto, se observa que diversas experiencias en el sector industrial muestran que los nuevos puestos creados por la innovación tecnológica la ocupan los hombres; las mujeres en cambio son relegadas a trabajos de menor calidad.

Resultado de este modelo de desarrollo exportador organizado a través de políticas de liberalización económica, es la alta precarización que adquieren ciertos empleos femeninos y el aumento de ocupaciones de mala calidad.

Sin duda que en las últimas décadas la oferta de fuerza de trabajo femenina se ha diversificado, calificado y elevado su ingreso al mercado de trabajo. Estas características, sin embargo, no han supuesto que los mecanismos discriminatorios que operan en la sociedad y en el mercado de trabajo, hayan permitido disminuir la brecha que separa a hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

En la búsqueda de respuestas a las causas de la discriminación de las mujeres, y en especial de las más pobres, en el mercado de trabajo, se hace imprescindible poner atención en las formas en que el medio social representa y elabora lo femenino y masculino. La construcción social de lo que constituye un trabajo femenino, un trabajo masculino, es una de las dimensiones en juego en la división sexual del trabajo. El proceso de construcción social que otorga significado a lo masculino y femenino y condiciona prácticas sociales diferentes es lo que se entiende por el concepto de género, específicamente, “*...los sistemas de género son el conjunto de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatomo-fisiológica, y que dan sentido en general, a las relaciones entre las personas sexuadas*” (De Barbieri, 1990). Este proceso de construcción del género, de producción de sentidos, de acatamiento y

aceptación de las normas, de ubicación en el mundo, y moldeamiento de subjetividades, tiene lugar en todos los ámbitos sociales, en la familia, en la escuela, en el mercado de trabajo; y discurre en distintos niveles de la realidad, simbólico, subjetivo y por ende en las prácticas sociales (Cepal/GTZ, 1997).

La construcción de género basada en patrones tradicionales que da origen a una rígida división sexual del trabajo afecta al mercado de trabajo, la segmentación se rearticula aún en procesos de cambio, así tenemos que la mayoría de las mujeres se sitúa en una posición de desventaja frente a los procesos de modernización y se restringen sus oportunidades para el desarrollo de nuevas habilidades y capacidades para el trabajo. La segmentación sexual del trabajo no solo condiciona y limita la productividad de la mujer, también subutiliza sus potencialidades (Cepal/GTZ, 1997), y utiliza, sin valorar, las habilidades y destrezas adquiridas a través de la socialización. En efecto, al hablar de una relación de desigualdad o de una relación de opresión, esta debe ser situada en el contexto de una organización social que ubica a los hombres en una posición hegemónica como conductores de un sistema cultural y considera la acción de estos como la única realmente productiva (creativa), en cambio considera la acción de las mujeres como mera reproducción repetitiva y no creativa (Valdés, 1992).

Es así que la problemática de la mujer en nuestra sociedad, no puede ser abordada sin antes enmarcarla en una perspectiva de género y de desarrollo. En su propuesta la Cepal (1990, 1992) señala que asumir la perspectiva de género en el desarrollo supone aceptar el desafío de vincularla con la propuesta de transformación productiva con equidad, incorporando también la equidad de género.

2. La mujer chilena y el trabajo

La participación laboral de la mujer ha aumentado a lo largo del tiempo. Sin embargo, aún en 1998 encontramos una marcada diferencia en la participación de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo, siendo la de las mujeres un 37,5%, en tanto que la de los hombres es de un 64,3%. Esta tasa de participación es aún inferior a la de muchos países de América Latina y El Caribe y por supuesto a la de países de Europa y el Sudeste Asiático.

Tan significativas como las desigualdades entre sexos, son las que existen entre las mujeres pertenecientes a distintos estratos socioeconómicos. En efecto, las diferencias en la tasa de participación entre quintiles se acentúan en el caso de las mujeres; en 1998, la tasa de participación femenina varía entre 22,8% para el quintil I, y 52,5%, para quintil V. Para los hombres, en cambio, los respectivos valores oscilan entre 69,5% y 76,1%.

***Tasa de participación por sexo según quintil de ingreso
autónomo per cápita del hogar para el año 1998***

Quintil	Hombres	Mujeres	Total
I	69.5	22.8	44.5
II	74.8	31.7	52.3
III	75.5	39.6	56.9
IV	77.2	46.5	61.4
V	76.1	52.5	64.0
Total	74.6	38.1	55.6

Fuente: MIDEPLAN, encuesta CASEN 1998

La problemática de la discriminación que afecta a la mujer en el mercado laboral, adquiere su mayor relevancia cuando se observa que la única salida sustentable a la situación de pobreza de muchos hogares se relaciona inevitablemente con el incremento de la tasa de participación de la fuerza de trabajo de los estratos más bajos. Actualmente, la tasa de participación de las mujeres en los hogares más pobres es aproximadamente de un 41% (primer quintil) y un 87.6 % el quinto quintil de mayores ingresos (CASEN, 1998).

El trabajo femenino tiene un gran impacto en la situación económica y la calidad de vida de las familias, muy especialmente en los sectores pobres. Estudios de la Cepal han demostrado que si las mujeres no trabajaran, en 1992 los hogares pobres en Chile se habrían incrementado de 27% a 38%. Por otra parte, si todas las cónyuges trabajaran, esta cifra habría sido de solo 19% (Cepal, 1995). Ello tiene que ver con el hecho que las mujeres –habitualmente– gastan la totalidad de sus ingresos en mejorar la calidad de vida del grupo familiar (Valdés, 1998).

Ya sea en su calidad de jefas de hogar o de comanternedoras, como hemos visto, el aporte de las mujeres es cada vez más indispensable para cubrir los costos de la manutención de una familia. Sin embargo, el fuerte incremento de la participación laboral femenina no ha variado significativamente las responsabilidades sociales de la mujer en el ámbito doméstico. Se plantea que esta doble jornada laboral de las mujeres es una de las razones que explican su inserción laboral muchas veces precaria, en ocupaciones menos valoradas y con limitadas oportunidades de hacer carrera (Valenzuela, 1995).

Un estudio sobre las mujeres inactivas realizado en Santiago (Henríquez y Pérez, 1994), señala que gran parte de quienes quieren trabajar y no buscan trabajo, o de las trabajadoras subempleadas visibles, están en tal situación por problemas “familiares y personales”. Este estudio señala, además, que las mujeres inactivas con deseos de trabajar son la mayoría (80,1%) de todos los inactivos (hombres y mujeres) que declaran querer trabajar. Otro estudio de Sernam (1997) sobre las barreras laborales en mujeres trabajadoras descubre que, en el caso de las mujeres pobres, las barreras no se construyen tanto en el ingreso al mercado laboral, como al interior de éste. En efecto, el estudio muestra que es en el desempeño laboral de las mujeres donde se construyen efectivamente los principales obstáculos a su permanencia en el mercado de trabajo.

3. *Las mujeres jefas de hogar*

En Chile existen 1.162.570 jefas de hogar y de núcleo. Es decir el 27,1% de los hogares y núcleos del país tienen jefatura femenina. Un total de 245.728 jefas de hogar y de núcleo se encuentran bajo la línea de pobreza –sin incluir a las que trabajan en servicio doméstico “puertas adentro”– (Casen, 96). Los hogares y núcleos con jefatura femenina constituyen uno de los grupos que presentan mayores vulnerabilidades frente a la pobreza. Así por ejemplo, mientras a nivel nacional se observa una disminución de la indigencia entre 1992 y 1994, ésta ocurre solo en los hogares con jefatura masculina, en tanto los hogares indigentes a cargo de mujeres tienen un leve aumento (de 55.000 a 59.000) en el mismo período.

Es el rol de proveedora de las mujeres jefas de hogar y de núcleo el que determina que su tasa de participación en el mercado de trabajo (48%) sea mayor que la del promedio de las mujeres (35,5%). Esta característica hace de las jefas de hogar un grupo prioritario porque es su misma vulnerabilidad la que les determina su necesidad de acceder a fuentes de ingreso.

Las jefas de hogar y núcleo presentan también altas tasas de desocupación (31,5% las indigentes y 13,5% las pobres no indigentes), significativamente mayores que las de los jefes de hogar y núcleo hombres (23,3% los indigentes y 4,7% los pobres no indigentes). Asimismo, aquellas pertenecientes a hogares pobres tienen bajos niveles de escolaridad (5,6 años en promedio).

Para las jefas de hogar, al igual que para todas las mujeres existe un acceso diferenciado a los distintos tipos de ocupación, configurándose un mercado de trabajo segregado. Si bien la condición de jefa de hogar determina su mayor participación laboral, ésta ocurre en forma muy desmedrada, principalmente en ocupaciones informales y servicio doméstico (alrededor de un 60% de ellas), lo que

se traduce en altos niveles de pobreza. Sus niveles salariales son bajos, sus ingresos personales equivalen en promedio al 68,8% del ingreso personal percibido por los jefes de hogar varones, lo que refleja un enorme diferencial por sexo. Esta constatación de discriminación indica que la capacidad que tienen los hogares con jefatura femenina de generar suficientes ingresos es menor que la de los hombres con jefatura masculina, lo que reduce las posibilidades que ellas tienen de superar situaciones de pobreza y plantea un desafío mayor a las políticas sociales.

4. La institucionalidad de capacitación y la perspectiva de género

En Chile, en términos generales, no existe una red articulada de programas institucionales de capacitación laboral para mujeres con perspectiva de género.

Sin embargo, es posible encontrar en distintas instancias institucionales que realizan capacitación (Fosis, Sercotec, INDAP, Mineduc, SENCE) experiencias e iniciativas, que si bien son rudimentarias respecto de un enfoque de género, tienen la potencialidad a futuro de definir y afirmar líneas de acción más claras en la dirección señalada. Dado el escaso desarrollo de la perspectiva de género en los programas de capacitación laboral, solo nos detendremos en el análisis de los programas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Esta experiencia entrega interesantes señales en términos de las posibilidades y requerimientos para la instalación de dispositivos institucionales más sensibles a las necesidades de capacitación de las mujeres.

La carencia de un enfoque de género en los programas de capacitación laboral en Chile tiene su más clara expresión en las ausencias que se detectan en términos de la incorporación de las mujeres a los programas del SEN. Aun cuando, a partir de 1998 SENCE ha avanzado en el mantenimiento de un seguimiento diferenciado en relación a los hombres y las mujeres, al menos en lo que dice a las estadísticas por sexo, las cifras son concluyentes en mostrar que las mujeres permanecen excluidas del sistema de capacitación nacional. Se estima que la participación de las mujeres en los programas de capacitación estatal es de aproximadamente un 30%.

El Programa de Franquicia Tributaria² por ejemplo, muestra que a lo largo de los últimos años (1994-1997), este programa ha experimentado una importan-

² Es un subsidio estatal a las empresas que tributan en la Primera categoría de la Ley de Impuestos a la Renta por los gastos incurridos en el financiamiento de las acciones de capacitación laboral. El monto máximo del subsidio es el equivalente al 1% de la planilla anual de remuneraciones imponibles de la empresa o hasta tres Ingresos Mínimos Mensuales. Las empresas pueden acceder a este programa a través de las oficinas regionales de SENCE o de los Organismos Técnicos Intermedios (OTIR).

te expansión debido al aumento de las mujeres capacitadas. En 1994 ellas representaban un 18,8% del total de capacitados y en 1997 alcanzaban a un 28,5%. Sin embargo, esta última cifra no logra aún equiparar la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Un análisis mas detallado del impacto de la capacitación laboral de este programa permite establecer que el mayor porcentaje de mujeres trabajadoras se desempeña en ocupaciones y en sectores que menos utilizan la Franquicia Tributaria. El ejemplo más claro es el sector Servicios Comunales, Sociales y Personales que concentra un 43% de la ocupación femenina y que mayormente no está afecto a la franquicia tributaria (De la Maza, 1998). Se constata por tanto la existencia de una limitación estructural del sistema de franquicia tributaria para ampliar su impacto sobre la ocupación de mujeres.

El análisis del universo de mujeres capacitadas en ese período, muestra que los sectores que capacitan mujeres en mayor proporción que el promedio para todos los sectores son el financiero y el de la construcción, los que sin embargo representan solo un 9.1% del empleo femenino. Por otra parte, los sectores que capacitan bajo el promedio general son el Comercio y Turismo y Servicios Comunales, Sociales y personales (Servicios), existiendo allí una gran concentración del empleo femenino (68% del empleo femenino).

En general, se observa que las mayores coberturas en capacitación de mujeres están asociados a sectores modernos de la economía donde probablemente el personal femenino posee mayor educación y está ligado a tareas ejecutivas o de administración. En efecto, la capacitación femenina está fuertemente centrada en los niveles medios de ocupación, profesionales y calificadas y es muy poco significativa entre las trabajadoras semi o no calificadas. Es claro por tanto, que la franquicia tributaria está siendo utilizada del nivel de trabajadoras calificadas hacia arriba, y ello también ocurre entre los hombres (De la Maza, 1998).

**Personas Capacitadas en el Programa
Empresas Franquicia Tributaria de SENCE, año 1998**

Programas	Participantes			
	Cursos N°	Hombres	Mujeres	Total
Sistema de Capacitación en la Empresa vía Franquicia Tributaria	15.441	380.768	95.668	476.436

Fuente: SENCE, Departamento de Estudios, 1999.

Por otra parte, en términos de la situación ocupacional de los jóvenes que han accedido al Programa de Jóvenes sujeto a contrato de aprendizaje de SENCE, se observa que a ocho meses de egresados más de un 70% de los hombres y apenas un 60% de mujeres estaban ocupadas tras haber seguido los cursos y prácticas laborales. En el caso del programa de formación y capacitación de jóvenes este porcentaje disminuye a menos del 50%. En general, el porcentaje de mujeres ocupadas es significativamente inferior a la de los hombres.

Formación y capacitación de jóvenes 1	65,1	47,2	59,9
Formación y capacitación de jóvenes 2	69,8	55,9	62,5

En síntesis, el menor éxito que obtienen las mujeres capacitadas, con respecto a sus pares hombres en los programas orientados al empleo develan que no es suficiente direccionar la cobertura de los programas a las mujeres, sino que es necesario incorporar en todas sus etapas la perspectiva de género. En especial en aquella que dice con su inserción en el mercado y la búsqueda de empleo. Solo así podrán corregirse las situaciones de inequidad engranadas en la estructura del mercado laboral y en la cultura del mundo laboral.

5. *Programa de Habilización Laboral para Mujeres de Escasos Recursos Preferentemente Jefas de Hogar (PMJH)*

A nivel de las políticas públicas, pueden encontrarse en la agenda del gobierno, a partir de 1990, varios componentes que justifican la creación del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar: a. La política social como estrategia para generar equidad social a través de la igualación de oportunidades. b. La prioridad en las políticas gubernamentales para la superación de la pobreza, con focalización en grupos vulnerables. c. La modernización del estado, que incluye la autonomía de los niveles regionales y locales y la participación de la sociedad civil en el diseño, gestión y evaluación de los Programas sociales, asumiendo el sector público un rol de asignador de recursos y una función reguladora. d. Y la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de las políticas públicas, dirigida a promover la igualdad de oportunidades.

El principal antecedente legal que fundamenta y justifica el PMJH, es la ley 19.023 enero de 1991, que crea el Servicio Nacional de la Mujer –Sernam–. En esta ley se establece que este servicio “es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes

a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto al hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país". Todo ello, "respetando la naturaleza y especificidad de la mujer, que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia".

Es en este marco que Sernam diseñó el Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar, implementado desde 1992 en su carácter piloto. A partir de 1994, se inicia un proceso de expansión paulatina en comunas distribuidas en todas las regiones del país.

a. *El enfoque, los contenidos y objetivos*

El objetivo general del Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos es aumentar la capacidad económica de las Mujeres Jefas de Hogar, mejorar su calidad de vida y la de los miembros de su familia, para así poner fin a cualquier tipo de discriminación que les afecte.

En términos de objetivos específicos:

- Desarrollar capacidades, habilidades y destrezas de las mujeres participantes para facilitar su acceso y desempeño en el mercado laboral.
- Ampliar y diversificar sus opciones laborales a través de la capacitación en oficios no tradicionales y del apoyo a iniciativas de trabajo independiente.
- Incentivar la creación de mecanismos de acercamiento entre la demanda laboral y las mujeres del Programa que requieren un cambio en su situación laboral.
- Ampliar y consolidar redes institucionales de apoyo en los ámbitos de salud y cuidado infantil.

Las líneas de acción del Programa:

- Laboral: Formación para el Trabajo (Equipo Municipal), Capacitación Laboral e Intermediación Laboral para el trabajo Asalariado (SENCE), Apoyo al Trabajo Independiente (Fosis), Nivelación de Educación Básica y Media (Mineduc, Municipios).
- Acceso a la Salud (Minsal, Municipios).
- Cuidado Infantil (Junji, Integra, Municipios).
- Asistencia Judicial (M. Justicia, Municipios), Regularización de Títulos de Dominio (M. Bienes Nacionales, Municipios).

La Línea Laboral, dada la relevancia del trabajo en la superación de la pobreza de las mujeres y sus hogares, ocupa una posición central en el diseño del

Programa. Los productos que se esperan son mujeres egresadas del Programa de formación y capacitación, con capacidades sociales y técnicas para desempeñarse en el mundo laboral y con autonomía personal. Se espera que las mujeres conozcan sus derechos y utilicen las redes institucionales existentes.

Su forma de gestión y metodología enfatiza:

La integralidad, expresada en el desarrollo de cinco líneas de acción paralelas y complementarias (capacitación laboral, cuidado infantil, vivienda, salud y atención legal); así como la articulación de recursos de distintos sectores del aparato público.

La doble focalización, entendida como orientación hacia los grupos sociales más vulnerables (las Mujeres Jefas de Hogar pobres) y la determinación territorial de áreas de concentración de pobreza.

La participación, que supone a la mujer como sujeto de las políticas y no solo como beneficiarias de estas.

Y el carácter **descentralizado** del Programa en el diseño del proyecto, su ejecución municipal y la coordinación de recursos públicos y privados a nivel local, regional y nacional.

El Universo total del Programa es de 245.000 mujeres y la cobertura alcanzada (1998) es de 37.000 mujeres en 86 Comunas a lo largo del país, representando algo más del 8% de las mujeres jefas de hogar y de núcleo que se encuentran bajo la línea de pobreza. Se espera una cobertura de 63.000 mujeres al año 2001.

El Programa se implementa preferentemente en comunas urbanas, con más de 30.000 habitantes, de manera que presenten concentración de jefatura femenina bajo la línea de pobreza. Los criterios de focalización para la selección de las beneficiarias son: Mujeres bajo la línea de pobreza con menores a cargo; Activas y con expresa disposición a trabajar remuneradamente: ocupadas, cesantes, buscan trabajo por primera vez; Jefas de hogar o jefas de núcleo,³ condición que debe tener al menos el 75% de las participantes (podrán participar mujeres no

³ : es aquel constituido por una sola persona o grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco, que hacen vida en común, es decir, habitan en una misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común. **Núcleo** familiar: es la parte del hogar constituida por una pareja de hecho o legal, con hijos solteros y otros menores de 18 años que dependen económicamente de la pareja y que no tienen ascendientes directos con el hogar. También forman un núcleo las personas que cumplen solo algunas de las especificaciones anteriores. Por ejemplo, madre o padre solteros o separados con sus hijos.

jefas de hogar en una proporción no mayor al 25%); Residentes en las comunas/localidades donde se implementa el Programa.

b. El modelo institucional, rupturas y continuidades

El Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos preferentemente Jefas de Hogar (PMJH) es un Programa interministerial, en el cual participan los Ministerios de Salud, Educación, Planificación, Justicia, y Bienes Nacionales, y las siguientes instituciones: SENCE, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Junta Nacional de Jardines Infantiles e INTEGRA.⁴ El Programa es gestionado, diseñado y coordinado por el Sernam, se ejecuta a nivel comunal y la institución encargada de su diseño e implementación local es la Municipalidad.

El Programa posee una complejidad en su diseño, que se debe en gran parte, a que constituye una propuesta de política pública que incorpora criterios de focalización social y territorial, integralidad, descentralización, participación y la dimensión de género. Siendo los cuatro primeros, lineamientos gubernamentales para el combate de la pobreza. En este marco, el Programa ha sido diseñado a partir de la identificación de los principales problemas que afectan a las jefas de hogar en tanto mujeres pobres. Esta opción requirió incorporar en su diseño una estrategia de operación basada en la intersectorialidad, la cual pone en tensión la estructura compartimentada del Estado (Ministerio de Hacienda, 1997).

La falta de precedentes y escaso desarrollo de políticas y Programas que consideren la situación de las mujeres, ha obligado al PMJH a la creación de cauces institucionales innovadores. En su rol de coordinador de políticas y no de ejecutor, Sernam ha debido coordinarse con los organismos públicos especializados. Siendo la Línea de capacitación Laboral, el eje del Programa, esta coordinación se realiza básicamente con el SENCE.

c. La articulación de niveles y sectores

El diseño del PMJH contempla la articulación con diferentes instituciones y privadas, a objeto de promover iniciativas focalizadas en el grupo social de las MJH. Así a nivel nacional y regional, el Programa coordina diferentes sectores, con el propósito de proponer Programas, medidas y acciones focalizadas en MJH en los ámbitos de trabajo, educación, salud, justicia y vivienda.

A nivel comunal el Programa de Habilitación Laboral para MJH se realiza a través del municipio. El Programa optó desde sus inicios por esta vía para llegar

⁴ Junta Nacional de Jardines Infantiles; Institución de desarrollo de la infancia.

a sus destinatarias, por ser la institución que más cercanamente vincula al Estado con la población, especialmente la de escasos recursos. Ello se expresa más concretamente en la realización de diagnósticos y diseño de iniciativas que involucran a la ciudadanía.

La municipalidad es responsable de formular el Proyecto Comunal del Programa MJH. Dicho proyecto se financia con recursos municipales iguales o superiores a los que transfiere el Sernam, y con los recursos sectoriales de los ministerios y servicios participantes. Hasta hoy han sido proyectos anuales cuya continuidad se renueva, aunque la perspectiva es que abarquen períodos mayores.

Para el diseño del Proyecto Comunal, la municipalidad cuenta con el marco de un diseño nacional intersectorial del Programa, que debe ser adaptado a las estrategias de Desarrollo Regional. Sin embargo, el ajuste de este diseño a la realidad específica de las Jefas de Hogar y del mercado laboral de la comuna, requiere de una propuesta pertinente realizada por la municipalidad con la participación de sus diferentes áreas (social, planificación, administración, etcétera). El Programa ha alcanzado sus mejores resultados en aquellas municipalidades que lo asumen como uno de sus Programas sociales permanentes, cuya gestión cuenta con la participación no solo del área de desarrollo Social, sino también de Planificación, Administración y Fomento Productivo (en los casos en que el área existe).

d. Intersectorialidad y traspaso institucional

En la historia del Programa se distinguen dos Fases de desarrollo. En la Primera Fase se avanzó en la coordinación intersectorial en el nivel nacional, así como en la apropiación del Programa por parte de los municipios involucrados (nivel local). El aporte de recursos municipales iguales o superiores a los que les transfiere el Programa es una expresión de ello.

En la Segunda Fase en cambio, se avanza hacia una mayor institucionalización de las medidas sectoriales que favorecen la inserción económica y social de las mujeres jefas de hogar. El objetivo es transformar estas medidas sectoriales en políticas y acciones permanentes de los respectivos ministerios, regiones y municipios. El desafío del **traspaso y apropiación** institucional caracteriza a esta Segunda Fase.

Ello no impide que el rol del Sernam siga siendo la gestión (coordinación, articulación), asesoría técnica, seguimiento, comunicación y evaluación del Programa. Sin embargo, y de acuerdo a las prioridades de política social, se agrega

mayor énfasis a la coordinación intersectorial horizontal en los niveles nacional, regional y local, así como la coordinación vertical entre éstos. El compromiso político y técnico de los equipos en los diferentes niveles del Programa (nacional, regional, comunal) pasa a ser central para la descentralización del Programa.

Tras este desafío subyace la hipótesis de que la incorporación del Programa a las Estrategias de Desarrollo Regional así como a los Planes de Desarrollo Comunal, posibilitará avanzar en perfeccionar los criterios de focalización territorial. Una mejor consideración de las características de la pobreza regional y local, así como de los mercados laborales regionales y locales debiera aportar en la mayor pertinencia y ajuste del Programa a estas realidades.

En el nivel local, paralelamente se requiere consolidar la coordinación intersectorial local (redes institucionales de apoyo) así como entre los departamentos municipales involucrados.

A partir de 1994, el rol del Sernam frente a los municipios es de asesoría técnica a su gestión y de canal proveedor de recursos fiscales como apoyo, complementario y transitorio, a los recursos propios del municipio. Se persigue que los equipos municipales encargados de la implementación, asuman crecientemente un papel de tipo coordinador de la ejecución de las distintas líneas, a través de entes especializados, ubicados dentro de su propia orgánica.

6. Concertación de actores para la Línea Eje Laboral

En la Primera Fase del Programa, una de sus características centrales fue la integralidad del enfoque que se expresaba en cuatro líneas de acción que se complementaban y potenciaban. Sin embargo, el eje laboral ha sido siempre central.

En la Segunda Fase, la integralidad sigue siendo un principio rector del Programa, pero la Línea Laboral adquiere un mayor énfasis. Se refuerzan aquellos aspectos del Programa que han demostrado tener un impacto más directo en la inserción laboral y/o el mejoramiento de las condiciones de trabajo de las mujeres. Ello supone no solo ampliar el porcentaje de mujeres que acceden a la capacitación laboral y nivelación de estudios, sino también reforzar las iniciativas de intermediación laboral y apoyo al trabajo independiente. Esto significa innovaciones estratégicas para que las líneas restantes se articulen a la Línea Laboral solo en aquellos ámbitos necesarios. Así por ejemplo, se restaron actividades asistenciales que resultaron no ser tan indispensables para el cumplimiento de metas.

Asimismo, esta Segunda Fase enfatiza una mayor rigurosidad de los municipios en la selección de las participantes; se busca así acotar la focalización a mujeres económicamente activas. El impacto del Programa disminuye en aquellas mujeres cuyas estrategias de supervivencia se basan en su dependencia de las redes asistenciales del Estado, por lo que difícilmente adoptarán el trabajo remunerado como mecanismo de generación de ingresos.

Finalmente, esta Fase prioriza aquellos territorios que presentan condiciones más positivas en sus mercados laborales, dado que la realidad económica de la región y de la comuna constituye un factor fundamental en las posibilidades de inserción laboral de las participantes del Programa. Para estos efectos se construyó una metodología para la realización de diagnósticos regionales sobre el mercado laboral, a fin de orientar la selección de los oficios en que se capacitarán las jefas de hogar (Henríquez, L., 1998).

En esta nueva perspectiva, la coordinación de Sernam con Sence adquiere otro sentido. Por una parte, se busca que la ejecución de la Línea sea responsabilidad de Sence, incorporándola a su quehacer habitual (y de hecho así se concreta), pero que el diseño de los Programas de capacitación laboral tenga en cuenta la perspectiva de género y que de hecho se incorpore a su propio presupuesto esta línea de trabajo. La meta global que se persigue a través del trabajo de coordinación intersectorial, puede considerarse lograda: la capacitación laboral para jefas de hogar es parte de los Programas propios del Sence, situación inexistente antes de la implementación del PMJH (Holz et al, 1999).

Sin embargo, la tensión entre **criterios de mercado y criterios sociales** en la implementación del Programa de Capacitación Laboral para Jefas de Hogar, está aún presente.

Conclusiones

1. A propósito del enfoque

a. La formación técnica y el género: El PMJH, a diferencia de lo que ocurre con la gran mayoría de los Programas de capacitación profesional en Chile, avanza en el reconocimiento e incorporación del enfoque de género en la malla curricular de la formación técnica. En este Programa, la perspectiva de género no es solo concebido como sinónimo de “participación de mujeres”. El PMJH incorpora a la formación el análisis de la representación y elaboración social de lo femenino y lo masculino.

En este sentido, el PMJH es altamente innovador pues, desde el reconocimiento que esta construcción social de lo femenino se manifiesta en pautas discriminatorias en el ámbito del trabajo, llega a diseñar y construir contenidos y metodologías que apuntan a su superación. Con ello se explica, que no es suficiente que las mujeres se capaciten en oficios técnicos o que accedan a un puesto de trabajo –condiciones esenciales a todo proceso de movilidad social– sino también que ellas asuman y se apropien de su condición de mujer desde un mejor manejo de ámbitos complementarios:⁵ uno, la cultura como principal moldeadora de su condición femenina; dos, el mercado y las condicionantes estructurales a la inserción laboral de la mujer; tres, ellas mismas, como portadoras de una subjetividad y un proyecto de sí mismas que les permita mirarse a distancia de las condicionantes de la cultura y el mercado.

El desafío hoy en día, dice relación con avanzar hacia una mayor y efectiva integración entre los cursos con perspectiva de género y aquellos con contenido técnico. En efecto, actualmente se observa que al interior de la malla curricular del Programa, ellos se diseñan y ejecutan de manera paralela, sin lograr un nivel de coordinación y diálogo entre sí. Algo similar sucede con algunos manuales para el diseño de cursos de capacitación y la búsqueda de empleo; ellos no se detienen en el análisis de los elementos y condicionantes de género.

b. La formación como un proceso integral: El PMJH es también innovador en su enfoque formativo, en cuanto reconoce que para la superación de la situación de pobreza y discriminación de estas mujeres jefas de hogar, no es suficiente la entrega de formación a través de la capacitación laboral. Por el contrario, el Programa reconoce no solo que la pobreza es heterogénea, sino también que la situación de cada una de estas mujeres se sustenta en una experiencia de vida en la que las carencias se superponen. La pobreza de las mujeres se caracteriza por el predominio de situaciones en las que existe multiplicidad de carencias. Ello significa concretamente, que para que la formación constituya una verdadera oportunidad de cambio para estas mujeres, se requiere también crear las condiciones para que ello sea posible. Más aún, es muy posible, que si las mujeres no cuentan con una estructura de apoyo, como dónde dejar a sus hijos, una beca de apoyo o atención en salud, ellas no podrán hacer uso de esta oportunidad que el Estado les ofrece.

De manera que abordar la pobreza desde un enfoque integral es una opción necesaria para poder romper con la tendencia a la reproducción y lograr el impacto deseado.

⁵ Estos elementos no se explicitan de esta manera, pero pueden reconstruirse de la lectura de la documentación del PMJH.

c. La focalización vs. la universalización: La pregunta que surge, desde el análisis y la lectura de los contenidos de la formación, es si la focalización de este Programa en las mujeres pobres es suficiente para terminar con su situación de discriminación. En la medida que la discriminación de las mujeres se teje desde la sociedad entera, cabe preguntarse si la exclusiva focalización en ellas, permite abordar el problema en toda su complejidad.

Un estudio del Sernam (1996), sobre barreras a la incorporación de las mujeres al trabajo, muestra que en el caso de las mujeres pobres, las barreras no se viven exclusivamente en el ingreso al mercado. En palabras simples, las mujeres pobres siempre encuentran trabajo. El problema hoy día en Chile, se refiere más que al acceso, al tipo de trabajo al que se accede. Estos son trabajos de muy mala calidad y altamente precarios en términos de las condiciones de trabajo.

Lo señalado, indica que parece pertinente asumir que la perspectiva de género en la capacitación laboral, no solo se debiera circunscribir o focalizar en las mujeres pobres. Por el contrario, el enfoque de género debiera permear la capacitación laboral y profesional de hombres y mujeres sin distinción. El PMJH, al especificar su focalización solo en las mujeres de escasos recursos, sin duda que no avanza en este sentido.

d. El enfoque de la habilitación: El PMJH incorpora en su Segunda Fase, el concepto de “habilitación laboral”, énfasis que no se encontraba en sus inicios. Este cambio, no solo alude a la construcción de una estrategia de intervención más clara en términos de lo laboral como eje programático, sino que incorpora y explicita su apuesta hacia un enfoque de la habilitación laboral.

Desde este enfoque de la “habilitación”, se concluye que existe un grupo mayoritario de familias pobres que están haciendo esfuerzos por surgir. De esta manera, se plantea que los pobres habilitados son aquellos que muestran condiciones objetivas de haber alcanzado un éxito socioeconómico relativo, a pesar de sus actuales restricciones económicas. Considerar a los pobres como sujetos habilitados, responsables de su propio destino, tiene importantes consecuencias para el diseño de la política social a futuro. Ello implica promover Programas que incentiven a los pobres a superar por sí mismos su condición (Irarrázaval, 1995).

El enfoque de la habilitación tiene el mérito de hacer ver que la mirada hacia los pobres, desde los estudios y las políticas sociales, desconocen las actitudes y los esfuerzos que realizan los propios pobres para mejorar su situación. Sin duda, hay pobres más habilitados que otros para insertarse en el mercado; la pobreza no se define solo por carencias. Sin embargo, en su énfasis por valorar y destacar

los “esfuerzos” que hacen los pobres por salir adelante, este enfoque olvida o relega a un segundo plano la fuerza de las condicionantes estructurales que a menudo enmarcan y condicionan la trayectorias de los sujetos y las familias más pobres.

Este olvido, se traduce en una propuesta de política que considera a las propias familias y personas pobres como centro de la estrategia de superación de la pobreza para llegar a definir Programas que sean habilitantes. En la situación de crecimiento económico sostenido, baja inflación y bajo desempleo que imperaba a mediados de los noventa, se llegaba a postular que las causas estructurales de la pobreza se hacían menos relevantes, y que llamaban a la necesidad de potenciar los esfuerzos individuales por surgir.

Abordar el tema de la formación profesional sin embargo, requiere también abordar las causas estructurales de la pobreza. Necesariamente, ello nos remite a las formas de producción, a las relaciones de trabajo, a la distribución de los ingresos, a la estructura tributaria y su uso. Incorporar la variable social y de género a la formación profesional puede disminuir la desigual distribución de la “inteligencia”, factor que tiene una incidencia significativa en las posibilidades de desarrollo de las mujeres (y hombres) más pobres.

Asimismo, el tema de la formación profesional en los más pobres, tiene que ver con el Estado, con la forma que la sociedad estructurada funciona. La construcción de una sociedad más equitativa no es posible sin un Estado más moderno, equitativo y más descentralizado que asegure y resguarde que todos los ciudadanos accedan al derecho de la educación y la formación profesional.

En el caso del PMJH, sus avances dicen relación con el perfeccionamiento de un enfoque habilitante y la creación de una institucionalidad estatal que lo sostiene. Las evaluaciones del Programa muestran que las mujeres participantes han adquirido muchas destrezas para su incorporación al mercado de trabajo. En términos de institucionalidad el PMJH también muestra logros. Sin embargo, los logros en términos de su impacto, entendido como inserción en el mercado, son mucho más débiles.

Por esta razón, cabe preguntarse si el PMJH no estaría en condiciones de avanzar un paso más allá en la postulación de un enfoque que sobrepase el de la habilitación, por uno que cuestione y proponga acciones no solo hacia las mismas mujeres, sino también hacia la sociedad entera, los empresarios, el estado... En síntesis, dar el paso de un enfoque técnico y operativo a uno estratégico y político.

e. Los oficios no tradicionales: La propuesta de incorporar oficios tradicionalmente masculinos a la oferta de cursos para las mujeres jefas de hogar, tenía como objetivo, avanzar en la superación de la segmentación laboral que normalmente las afecta. En concreto, capacitar a las mujeres en oficios que además de ser tradicionalmente masculinos les abren posibilidades a mejores remuneraciones que los oficios tradicionalmente femeninos. Podría señalarse que uno de los principales méritos de esta política, es instalar por primera vez y a través de una medida concreta, la búsqueda de soluciones a una situación de discriminación histórica.

Los resultados obtenidos, nos remiten a la discusión planteada anteriormente sobre la habilitación y la focalización. En efecto, las evaluaciones realizadas muestran que la segmentación laboral no se supera por la existencia de más mujeres capacitadas en oficios tradicionalmente masculinos. Varias son las barreras que se señalan: las mujeres demoran más tiempo en encontrar trabajo y necesitan de un mayor apoyo del Programa para insertarse pues cuentan con un menor apoyo de la red familiar y de amistad. En síntesis, registran mayores dificultades de inserción laboral.

EL PMJH avanza en el reconocimiento de las dificultades de las mujeres pobres en el ejercicio de oficios no tradicionales, a través de su focalización en aquellas comunas más grandes y por ende con un mercado más diversificado, y con la promoción del trabajo independiente. Esta última medida permite que las mujeres eviten la búsqueda de empleo, pero las ubica frente a otro desafío de igual o mayor complejidad: generar su propia fuente de ingresos a través del trabajo por cuenta propia. Ello no les evitará tener que enfrentar el mercado a través de proveedores, clientes y la competencia en el rubro. En este sentido, la incursión en oficios no tradicionales es siempre un desafío grande para las mujeres, más aún para las pobres.

La segmentación laboral, es un problema de habilitación, pero también económico y cultural, estructural. En este sentido, cabe preguntarse si apostar al cambio puede hacerse con las mujeres socialmente más vulnerables. ¿No sería más lógico, partir por aquellas “más habilitadas” y socialmente menos vulnerables? Asimismo, cabe preguntarse si no se requiere también de una política que se oriente hacia los hombres (trabajadores y empresarios) en la perspectiva de promover la mayor aceptación e incorporación de mujeres al ejercicio de estos oficios tradicionalmente masculinos.

2. A propósito de la demanda y la oferta

a. Las mujeres, la capacitación y el trabajo.⁶ las evaluaciones del Programa indican que las mujeres de extrema pobreza tienen más dificultades para enfrentar el proceso de capacitación. Un 88,9% de las mujeres indigentes finaliza los cursos contra un 95,0% de las mujeres no pobres.

Al considerar la totalidad de las mujeres, se observa que los cursos tradicionales registran un mayor porcentaje de finalización que los no tradicionales, con un 92,4% contra un 88,5% respectivamente. Lo que refleja dificultades adicionales de estos últimos. Ello coincide con la percepción de las mujeres en términos de las mayores dificultades para encontrar trabajo en estos oficios no tradicionales.

Sin embargo, la dificultad para encontrar trabajo en el mismo oficio de la capacitación es generalizada, el 52,2% piensa que es muy difícil. Las mujeres pobres claramente constatan más dificultades (57,5%) que las no pobres (41,9%).

Con respecto a la inserción laboral después del curso, se observa que el nivel más significativo de inserción se registra para las “jefas de hogar con aporte al hogar”; 38,8% se ocupa en el mismo oficio de la capacitación o en algo relacionado.

La escolaridad pareciera no tener mayor influencia en el nivel de inserción. Sin embargo, llama la atención que a mayor escolaridad disminuye la inserción en oficios relacionados con la capacitación recibida. Estos oficios, exigiendo mayor escolaridad, probablemente permiten ubicarse en una mayor variedad de empleos. Es en este mismo nivel de mayor escolaridad donde un mayor porcentaje de mujeres declara no trabajar; lo que lleva a preguntarse si ello no se asocia al hecho de que estos empleos son más competitivos y sobre ellos existe una mayor presión de demanda.

En términos de la búsqueda de trabajo, se observa que la inserción inmediata es superior para los cursos tradicionales (45,6%) que para los no tradicionales (35,7%). La inserción inmediata es también más alta en las comunas grandes (60,9%) que en las medianas (32,3%) y las pequeñas (42,9%).

En relación a las percepciones y opiniones de las mujeres, se observa que un 47,0% de ellas percibe una incidencia positiva del curso sobre su situación laboral; siendo menor para el caso de los cursos no tradicionales. Los motivos de esta

| ⁶ Información extraída de P. Holz *et al.*, 1999.

percepción se centran en que “les cuesta menos buscar trabajo” o encontró un trabajo más satisfactorio.

Cabe señalar que más del 40% de las mujeres constata un aumento de ingresos en relación a la situación anterior a la capacitación, una mayor valoración de parte de sus jefes y una mayor satisfacción con el trabajo que realiza.

b. Los empresarios: La articulación con empresarios en términos de poder innovar y sumarlos a la propuesta del PMJH, ha resultado en general infructuosa. O bien el Programa se desconoce, o interesa solo en la medida que aporta mano de obra barata. Existe asimismo reticencia por parte de los empresarios, a contratar mujeres capacitadas en oficios no tradicionales, aun cuando se trate de oficios para los cuales las destrezas “femeninas” representan una ventaja respecto de los hombres. Esta situación, no hace más que confirmar la existencia de una barrera cultural y de imágenes de género fuertemente consolidadas.

c. La articulación entre oferta y demanda: Los logros a nivel de la articulación entre la formación y la demanda son aún un aspecto débil del PMJH. El último estudio de evaluación y seguimiento del Programa (Holz *et al.*, 1999) destaca que la implementación de los cursos de capacitación se ve perjudicada por la selección de propuestas de cursos poco pertinentes a la realidad de las comunas y las mujeres.⁷ Aun cuando al Sence le cabe seleccionar las mejores propuestas, este proceso de selección se enfrenta a la falta de diagnósticos sistemáticos del mercado laboral, que además es extremadamente cambiante.

La llamada modernización del Estado y sus orientaciones, tienen naturalmente incidencia en las potencialidades y limitaciones de los Programas de capacitación laboral dirigidos a mujeres de escasos recursos. Actualmente el Estado diseña los Programas, pero no los ejecuta directamente, solo administra, supervisa y controla. La implementación recae en organismos privados (OTEC), al cual el Estado le compra servicios. Los OTEC, como cualquier empresa privada de servicios, tiene como objetivo central la ganancia. La minimización de los costos puede tener implicancias sobre la calidad del servicios, más aun si el Estado no está en condiciones de exigir la calidad esperada.

En el caso chileno, las debilidades de este modelo radican, en parte en su diseño, pero muy especialmente, en las condiciones concretas de operación. La

⁷ Según una evaluación de Sernam (1999), el 52,2% de las mujeres capacitadas percibe pocas posibilidades de encontrar empleo en el mismo oficio de la capacitación. Los cursos en oficios no tradicionales presentan para las mujeres mayores dificultades que los cursos en oficios tradicionalmente femeninos (69,2% y 46,2% respectivamente).

falta de metodologías para evaluar las propuestas, de criterios respecto a los contenidos mínimos de las especialidades, la debilidad de los instrumentos de control de la ejecución de los cursos, las debilidades de los cauces institucionales para desarrollar estas tareas a lo largo del país, son algunas de las barreras que dificultan un rol oportuno por parte del Estado.

3. A propósito de la gestión

a. La integralidad: Uno de los principales logros del Programa es la capacidad para traducir el diagnóstico en un conjunto coherente de medidas que articuladas entre sí, permiten abordar de manera integral el problema. El Programa avanza un paso más en su Segunda Fase, cuando logra afinar su enfoque de intervención, haciéndolo más estratégico. En efecto, si bien el eje laboral siempre fue central, en esta Segunda Fase se logra que las demás líneas se pongan al servicio de la línea eje, y no solo se sumen.

Uno de los desafíos pendientes es consolidar esta articulación de las diferentes líneas pues ello influye en la “integralidad” y la eficiencia del Programa. En efecto, si las líneas de acción no se ejecutan en el momento que se necesitan, la “trayectoria” de las mujeres se hace más lenta y por ende disminuye el cumplimiento de metas.

b. Gestión y focalización: La existencia entre las beneficiarias de una proporción de mujeres que no se ajustan en forma estricta a la definición (demanda) de mujeres jefas de hogar, da cuenta de dos problemas propios del esfuerzo de focalización: Por una parte, que la definición de jefatura de hogar, es una situación transitoria y que en la realidad también tiende a ser percibida difusamente por las mujeres; y dos, que en localidades con menos habitantes, es más difícil encontrar el número (meta) de mujeres que correspondan al “perfil” del sujeto. Ello se expresa finalmente en la disminución de la coherencia, eficiencia y eficacia (impacto) de un Programa que ha sido cuidadosamente diseñado para mujeres jefas de hogar de escasos recursos.

c. Gestión Intersectorial: La meta global que se persigue a través del trabajo de coordinación intersectorial, puede considerarse lograda: La capacitación laboral para jefas de hogar es parte de los Programas propios del Sence, situación inexistente antes de la implementación del PMJH. En este tema el financiamiento de la totalidad de los cursos de capacitación laboral por parte del Sence, es un buen indicador. De manera tal, que hoy día el tema central ya no es el traspaso, sino la consolidación o proyección del Programa de capacitación laboral para jefas de hogar en el Sence, considerando el sistema global dentro del cual se inserta y los actores específicos que se interrelacionan.

El PMJH presenta un diseño innovador en su capacidad de articular y asegurar la mutua retroalimentación entre los niveles nacionales, regionales y locales. Más que un ir y venir entre los distintos sectores, se observa un diseño en el cual existen instancias “bisagras” que mantienen y aseguran la articulación vertical entre los distintos niveles del Programa.

Uno de los mayores logros del Programa es haber superado las relaciones bilaterales del Sernam con las demás instituciones, constituyendo mesas de trabajo técnico (Grupo de Tareas) a nivel nacional y regional con todas las instituciones que participan del Programa. De esta manera los compromisos –de implementación, de estudios, recursos humanos y financieros– que se adquieren, se reafirman mediante “convenios” que se asumen colectivamente en la Programación anual.

A pesar de estos logros, cabe señalar que esta mayor articulación vertical y horizontal entre los servicios, no necesariamente se traduce en la creación de una oferta pertinente y articulada a un objetivo común. A diferencia de Sence y Minsal, las restantes instituciones no tienen Programas específicos para las mujeres, sino que colaboran en forma coordinada con el PMJH. La mayoría de las instituciones han establecido “cupos” para las mujeres en la oferta universal que ellas tienen.

d. Descentralización: A través de los años de gestión, el PMJH ha llegado a la conclusión que las dinámicas o circuitos económicos y los mercados de trabajo locales son factores claves a considerar para una adecuada gestión e implementación de la línea laboral. Sin embargo, este criterio definido centralmente no siempre es coincidente con los criterios de los Gobiernos Regionales. Desde una perspectiva central, si la localización territorial del Programa se realiza con las prioridades Regionales (comunas pobres y rurales), podría terminar siendo más ineficiente y de menor impacto. Para los Gobiernos Regionales en cambio, la priorización se hace en función de la entrega de servicios a los más pobres, independientemente de las dinámicas de los mercados locales.

Esta diferencia de criterios para la focalización territorial, pone en cuestión la descentralización efectiva del Programa. El problema que se plantea es cómo adecuar las metas y criterios a las realidades y diagnósticos específicos de cada región sin traicionar los principios y metas perseguidas por el PMJH. Resolver esta tensión parece esencial, si lo que se busca es una mayor integración y traspaso del PMJH a los Programas de Desarrollo Regional.

A nivel de la gestión comunal, el PMJH ha logrado un mayor avance en términos de descentralización. Los municipios cumplen progresivamente un rol

central en el diseño y ejecución comunal. En este proceso, los municipios articulan los componentes y acciones ministeriales con las actividades municipales, y simultáneamente convocan y trabajan con las mujeres fomentando su participación activa en el Programa. El desafío hoy día es consolidar este mayor protagonismo del municipio en el Programa, a través de su incorporación a los Planes de Desarrollo Comunal.

Las posibilidades de asumir una mayor gestión local sin embargo, están limitadas por el diseño, los aspectos de Programación y elaboración de presupuestos nacionales, y las capacidades regionales y locales. Aun cuando existe un espacio para la toma de decisiones relacionadas con la coordinación y articulación de la ejecución del Programa, tanto a nivel Regional como Comunal, no existe una demanda por una mayor autonomía a nivel de las comunas. Tampoco existe una demanda por descentralizar la toma de decisiones del Programa a nivel Regional.

4. A propósito del impacto en las trabajadoras⁸

a. Logros y fracasos: Los resultados del PMJH permiten observar que las principales fortalezas del programa se ubican esencialmente en el aspecto de desarrollo personal, mejorándose su autoestima y fortaleciéndose sus proyectos de vida. Sin duda, en este impacto destaca la capacitación recibida durante el proceso de creación de habilidades para el trabajo. Las debilidades del PMJH en cambio, se concentran fundamentalmente en el magro impacto de la capacitación técnica. En efecto, los resultados en términos de ocupación de las mujeres son débiles.

Estos resultados nos remiten al ya viejo tema del impacto de la capacitación en términos de mejoramiento de la inserción ocupacional de los trabajadores. El indicador más recurrente es la tasa de empleabilidad observada con posterioridad a la ocupación. En estos términos, el programa MJH no es un programa exitoso. Las mujeres pobres no muestran grandes mejorías en términos de su ocupación. Cabe preguntarse si tras seis o nueve meses de capacitación, las mujeres y los pobres en general, están en condiciones de optar a un mejor empleo o insertarse en mejores condiciones en el mercado. Si se reconoce la complejidad y la profundidad de las situaciones de pobreza y de su tendencia a la transmisión intergeneracional, las posibilidades de cambio a partir de un año de formación

⁸ Esta información se extrae del último estudio de evaluación de Sernam, realizado en 1998. Aun cuando existen evaluaciones anteriores, solo tomaremos estos resultados por ser los más recientes y por su metodología que considera un grupo de control (mujeres no capacitadas del PMJH) para todas las dimensiones evaluadas y además compara los resultados obtenidos con el universo nacional de mujeres jefas de hogar pobres.

son sin duda muy escasas. La pobreza así como la condición de mujer discriminada se transforma con los años y las generaciones, en un modo de vida y una cultura. Penetrar, producir movimiento en este modo de vida requiere de tiempo, instrumentos y soportes. El sentido del tiempo, de política, de estrategia a mediano y largo plazo, parece no existir en los escritorios de quienes planifican y diseñan.

La capacitación de los grupos más vulnerables debiera ser entendida como el inicio de un proceso de cambio, de ruptura con un proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza. Más que esperar impacto en términos de inserción laboral y mejoramiento de los ingresos a corto plazo, las apuestas debieran ir a la creación de condiciones para que ello comience a ocurrir: los cambios a nivel de las pautas de conducta y la cultura son sin duda un elemento central para el logro de una mejor calidad de vida entre los más extremadamente pobres. Las evaluaciones del PMJH dan cuenta de la presencia de planes laborales y de vida en estas mujeres; ese ya es un cambio, para lo cual los instrumentos para la medición de impacto aún no han sido creados.

b. Los indicadores de impacto: Si se considera la totalidad de mujeres capacitadas en el PMJH, de acuerdo a la última evaluación del Programa (Holz et al., 1999), se registra un 66,5% de ocupadas, un 16,5% de desocupadas y un 16,7% de inactivas.⁹ A partir de la comparación con el grupo control, se observa que con la capacitación se produce en lo fundamental un movimiento de mujeres inactivas, a ocupadas y desocupadas.

Son las “jefas con aporte al hogar” las que registran un mayor nivel de ocupación con un 83,5%, siguen las “jefas sin aporte al hogar” con un 62,5%, y las no jefas de hogar con un 49,6%. Para todo tipo de mujeres la capacitación produce un impacto positivo sobre la ocupación.

Considerando las mujeres capacitadas se constata que el mayor nivel de ocupación se alcanza para el rango de escolaridad entre 8 y 11 años, con un 69,4%. La comparación con las mujeres no capacitadas sugiere que la capacitación implica mejoras para las de menor escolaridad (entre 8 y 11 años), no así para las de mayor escolaridad.

Para las mujeres capacitadas la ocupación aumenta con la disminución de la pobreza, de un 48% para las mujeres indigentes a un 73,7% para las no pobres. Se constata un impacto positivo de la capacitación sobre la ocupación solo para las

⁹ Cifras muy superiores al grupo de mujeres no capacitadas del PMJH, que presenta un 58,5% de ocupadas, un 12,7% de desocupadas y un 28,2% de inactivas.

pobres no indigentes. Para las mujeres indigentes y no pobres las variaciones son mínimas e incluso negativas. Lo anterior podría explicarse por dos fenómenos: uno, las limitantes que tienen las mujeres de extrema pobreza para insertarse en los mercados de trabajo y dos, una saturación de los mercados de trabajo para los oficios en que mayoritariamente trabajan las mujeres no pobres. Problemas ambos que no se superan con los Programas de capacitación ofrecidos.

La capacitación ha producido una disminución significativa (9.0%) de mujeres trabajando en servicio doméstico. El único sector que se mantiene inalterado es el de la industria manufacturera. Con la capacitación la proporción de asalariadas aumenta, mientras que los servicios domésticos/personales disminuyen en aproximadamente 8 puntos porcentuales.

En el caso de las mujeres mayores, entre 35 y 45 años, se constata que la capacitación más bien implica un paso de asalariadas a trabajadoras independientes.

Los ingresos promedio del trabajo de las mujeres capacitadas superan en un 9,2% a los que registran las que no se han capacitado (US\$130 y US\$118, respectivamente). Considerando el total de los ingresos familiares queda en evidencia que las jefas con aporte son las únicas que juegan un papel relevante en el sostenimiento económico del hogar.

La percepción de sí mismas entre las mujeres del PMJH mejora a medida que aumenta el nivel de educación. Ello muestra que la educación no solo entrega conocimientos sino herramientas de desarrollo personal. La situación de pobreza de las mujeres opera en un sentido similar a la educación: a medida que aumenta la pobreza disminuye la percepción positiva de sí misma.

5. Síntesis

En conclusión, podemos señalar que una de las principales lecciones del PMJH, experiencia pionera en la creación de un modelo de integración de la perspectiva de género y la capacitación laboral, es que no basta con evocar la existencia de desigualdades y de derechos de las mujeres jefas de hogar, para que el resto del aparato público las asuma como objeto de atención prioritaria en los programas sociales o bien se transforme en sujeto de política. La incorporación de la perspectiva de género así como la focalización en las mujeres pobres enfrenta dificultades pues tensiona y cuestiona a menudo los supuestos desde los que operan las políticas sociales y los distintos sectores del estado y sus programas. Más aún los obliga a interrogar sus propias metas así como las metodologías e instrumentos de intervención.

Sin embargo, es posible reconocer algunos avances tales como la lectura por sexo de las estadísticas de capacitación y empleo por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y también del Servicio Nacional del Empleo; la institucionalización del PMJH al Sence, y su respectiva asignación de recursos; la incorporación de líneas de capacitación tendientes a romper con la segmentación del mercado, la construcción de material didáctico que incorpora la perspectiva de género, la validación del PMJH como modelo para el desarrollo de una metodología de trabajo intersectorial a nivel nacional, y el Programa Integrado Mujer/Industria que apuesta a un enfoque de política, integrador del componente de capacitación a factores de tipo estructural.

En Chile sin embargo, la problemática de género ha estado esencialmente vinculada a las mujeres pobres. Esta doble focalización caracteriza y orienta la incorporación de la perspectiva de género a los programas de capacitación laboral. Sin desconocer la relevancia que ello tiene en términos de un proyecto de sociedad más equitativa, esta opción tiene dos implicancias relevantes de señalar:

Primero, la incorporación de la perspectiva de género ha quedado circunscrita a una problemática propia a las mujeres pobres, impidiendo ver que las discriminaciones también incumben a mujeres (y a hombres) no pobres. El impacto o efectos sinérgicos de un programa doblemente focalizado no son evidentes; los restantes programas de capacitación han sido escasamente influidos por este enfoque.

Segundo, la doble focalización del PMJH ha tenido como consecuencia que la incorporación de la perspectiva de género sea visualizada e integrada solo al ámbito de las políticas sociales. Con ello, la posibilidad de incorporar este enfoque a las políticas de empleo y fomento, se ve dificultado. En efecto, se observa que al igual que como ha sucedido con otros grupos socialmente prioritarios, las mujeres pobres tienden a ser visualizadas como sujeto de políticas sociales, viéndose limitada su posibilidad de participar en ámbitos propios a las políticas de fomento productivo. El caso que mejor grafica lo señalado, está dado por la nula presencia de mujeres pobres en los programas de exención tributaria (mecanismo al que acceden las empresas para capacitar a sus trabajadores), quedando circunscritas las mujeres pobres a programas de becas (política social del Sence).

En este sentido, no solo el mercado no entrega luces y avanza en la mayor integración de las mujeres pobres hacia condiciones de mayor igualdad en el mundo del trabajo; tampoco el Estado cuenta con mecanismos incentivadores a la discriminación positiva que incentiven y muevan al mercado hacia un trato más equitativo entre trabajadores y trabajadoras.

En este sentido, la menor viabilidad económica de estas mujeres pobres las sitúa en un nivel de segunda categoría. La creación de instrumentos y metodologías de fomento y de empleo adecuadas y pertinentes a ellas continúa siendo un desafío. La extrema pobreza así como la problemática de género sigue siendo un ámbito oscuro a las políticas. El PMJH es un claro ejemplo de las dificultades que las mujeres extremadamente pobres presentan para sumarse a ellas. El diseño de programas es aún insuficiente para responder a esta problemática social.

Por último, se considera que la institucionalización de programas como el PMJH corresponde a la priorización de la perspectiva de género a nivel de las políticas. Ello no es necesariamente así. La institucionalización de determinados programas, no siempre asegura que las apuestas centrales del enfoque de género se conserven. Por el contrario, se observa una tendencia a reinterpretar la perspectiva de género e incorporarla bajo una perspectiva parcial (por ejemplo, género como sinónimo de participación de mujeres o solamente énfasis en las mujeres pobres) y no como una problemática que incumbe a toda la sociedad, poniendo en cuestión las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

5. Educación profesional con perspectiva de género: la experiencia del PLANFOR

Elenice M. Leite¹

Resumen

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

Este trabajo está dividido en tres partes. La introducción trata de la **igualdad de oportunidades en las políticas públicas** brasileñas y sintetiza los **referentes de género, trabajo y cualificación profesional** que orientan al PLANFOR, resaltando la importancia de la categoría género en ese tipo de programa y, en general, en las políticas públicas. La segunda parte trata de la **inserción del tema en la estrategia y diseño operacional del PLANFOR**; y del **proceso y resultados de la incorporación de la dimensión de género** en las acciones desarrolladas en el período de 1995 a 1999. Los resultados se presentan en una doble perspectiva: cuantitativa, expresada a través de los números alcanzados; cualitativa, destacando proyectos innovadores en la cuestión de género. La última parte, presenta

¹ Socióloga, investigadora y docente en el área de trabajo y de cualificación, doctora en sociología por la Universidad de São Paulo, SP, Brasil. Actualmente trabaja como consultora en políticas públicas y programas del área social y educación profesional en el Ministerio de Trabajo y Empleo, Comunidad Solidaria, Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales. En 1998/1999 actuó como experta en educación profesional, para América Latina y El Caribe, UNESCO/OREALC, en Santiago de Chile. En 1995/1998 fue Secretaria Adjunta de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo de Brasil, donde actuó en la creación y desarrollo del PLANFOR. La autora agradece la inestimable colaboración de Myriam A. Sampaio, en la revisión y crítica de este texto, pero asume la responsabilidad del contenido en su totalidad.

conclusiones y perspectivas, resalta avances y límites en este proceso y desarrolla propuestas referidas a lo que todavía queda por hacer orientadas a ajustar y consolidar el enfoque del PLANFOR para que se torne un mecanismo más eficaz en la promoción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

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

A. Introducción

1. Igualdad de oportunidades en la agenda de políticas públicas

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

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

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

En este sentido se destaca la actuación de algunos grupos técnicos, creados por el gobierno federal, a partir de 1996; como GTM (Grupo de Trabajo Multidisciplinario) para la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo y en la ocupación, creado por el MTE (Ministerio de Trabajo y Empleo), con la contraparte de la OIT y el Ministerio de la Justicia; GTDEO (Grupo de Trabajo contra la Discriminación en el Empleo y Ocupación), creado por la Presidencia de la República, coordinado por MTE; GTI (Grupo de Trabajo Interministerial), por la Valorización de la Población Negra, coordinado por el Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Derechos Humanos.

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

2. El concepto de género como «herramienta» de trabajo

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

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

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

géneo del trabajador: blanco, masculino, adulto, industrial, urbano (Abramo y Abreu, 1998, p.9).

Este arquetipo del trabajador es también la base de los modelos tradicionales de educación profesional, cuyos contenidos, metodología y prioridades se estructuran, históricamente, para un trabajador hombre, adulto, blanco, masculino, urbano, industrial. Pero los estudios recientes demuestran que el trabajo tiene dos sexos (Lobo, 1991) –y muchos colores, edades y situaciones diversas– imponiendo así, una revisión y reorientación de sistemas y modelos de educación profesional.

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

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

Vale observar que género es también una dimensión esencial para entender y actuar con relación al nuevo fenómeno de la pobreza y de la exclusión social (cf. Posthuma, 1998, p.23), especialmente con respecto a la «nueva pobreza» generada por la reestructuración económica y el desempleo prolongado. Es decir, la exclusión social no más como condición, sino como proceso, cuyos «límites se mantienen siempre móviles, y los excluidos e incluidos pueden alternarse en el proceso a lo largo del tiempo, dependiendo de su grado de escolaridad, caracte-

rísticas demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas gubernamentales» (Castells, 1999, p.98).

Este proceso acumula desventajas para las mujeres y, mundialmente, se asiste al fenómeno de la «feminización de la pobreza»: las mujeres están sobre representadas y aumenta su participación en los contingentes de pobres y excluidos. Sueldos más bajos, empleos precarios, trabajo de media jornada, pérdida de ingreso por divorcio y separaciones, cabeza del hogar, son algunos de los factores que se conjugan para tornar la pobreza cada vez más «femenina» a escala mundial (Salles y Tuiran, 1997, p.100; Plataforma Beijing 95). Esta tendencia no es tan marcada en Brasil, donde, a rigor, la pobreza alcanza a un amplio segmento de la población –posiblemente un tercio– afectando igualmente hombres y mujeres.

3. Trabajo y cualificación profesional de las mujeres en Brasil

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

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

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

- expansión del sistema educativo, prácticamente universalizando la enseñanza básica, con ventaja para las mujeres, que alcanzan un promedio de siete años de estudio, versus seis de los hombres (datos de la PNAD, 1998);
- alteraciones en la dinámica demográfica, como la disminución en la tasa de fecundidad, la reducción del tamaño de la familia y del número de hijos, junto con cambios culturales que destacan derechos, nuevos roles de la mujer y nuevos padrones y aspiraciones de consumo;
- creciente participación de las mujeres como cabeza del hogar (de acuerdo con PNAD, en 1990 las mujeres representaban el 14% y en 1998, el 25%), asociada al aumento de separaciones y a la pérdida de trabajo o disminución del ingreso de los cónyuges;
- crisis económica, con aumento de desempleo masculino, disminución de los sueldos y necesidad de refuerzo del ingreso familiar presionado por las nuevas aspiraciones de consumo y por la mayor utilización de servicios privados de educación, salud, transporte, no por opción, sino por fuerza del deterioro de los servicios y equipamientos públicos.

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

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

² Datos presentados en la conferencia en Parlatino, el 11 de mayo de 2000, por Cristina C. Bruschini (texto inédito, a ser publicado por la Fundación Carlos Chagas).

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

- topa en un «techo de vidrio» difícil de superar,⁴ aunque esas ocupaciones sean “típicamente femeninas”, por ejemplo, en el área de educación y salud;
- está más sujetas a presiones y acoso sexual en el trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los PEQs son ejecutados por las Secretarías Estaduales de Trabajo (STbs), con aprobación y homologación obligatoria de Comisiones/Consejos Estaduales de Trabajo (CETs); articulados con las Comisiones/Consejos Municipales de Trabajo (CMTs), ambas tripartitas y paritarias. Se trata, en rigor, de una nueva base institucional que (aunque existente en la estructura de gobierno o prevista en la legislación de FAT), en la práctica se viene implementando y consolidando en el

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

⁹ En los primeros años, PEQs representaron alrededor de un 90% del presupuesto del PLANFOR. A partir de 1998, CODEFAT fijó esa participación en un mínimo, 70%.

N.T.: En este texto, los términos Estado y estatales se entienden como una Unidad Federativa de Brasil y en referencia a esa, respectivamente.

ámbito y en función de los desafíos del PLANFOR, siendo por su parte fundamental para la implementación de este.

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

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

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

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

Desde 1995 (cuando se planteó el desafío de dinamizar el componente «cualificación profesional» en ámbito de SPTR, el PLANFOR ni siquiera existía como programa o sigla), algunas ideas claves han estado presentes en su concepción, estructuradas en tres ejes: articulación institucional, avance conceptual y apoyo a la sociedad civil (MTb/FAT, 1995). La incorporación del tema de igualdad de

oportunidades, en general; y de los temas de género, raza/color, necesidades especiales, en el PLANFOR, particularmente, también pasa por esos tres ejes.

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

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

Negociaciones, conflictos, debates en el plano institucional y conceptual, orientaron y fomentaron acciones de **apoyo a la sociedad civil** que se tradujeron en **atención masiva a esos segmentos**, generalmente excluidos de la cualificación profesional y también, en **experiencias innovadoras**, de orientación y discriminación positiva. Dos características de ese proceso contribuyen a que el PLANFOR sobresalga, como experiencia de promoción de igualdad de oportunidades:

- obligatoriedad del registro de características de género, raza/color y necesidades especiales en las fichas de identificación de capacitados/as, implantada a partir de 1996, una decisión que aún enfrenta resistencias abiertas o veladas, enraizadas en siglos de prejuicio disfrazado en cordialidad.¹⁰
- adopción del perfil de la PEA, como parámetro de igualdad de oportunidades, asumiendo el compromiso de garantizar a los diferentes segmentos (mujeres, negros, personas de baja escolaridad), por lo menos la misma proporción en los programas del PLANFOR (MTb/FAT, 1999b y MTE/FAT, 2000a).

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

Una idea de la complejidad involucrada en ese proceso, es dada por la escala alcanzado por el PLANFOR, en materia de número de entrenados, inversiones y movilización de nuevos actores. En el período 1995-1999, el PLANFOR cualificó un total de 8,3 millones de personas, con inversión de R\$1,4 billón del FAT, siendo complementado en un promedio del 20% por contrapartidas de los estados y otros. Las acciones de cualificación se realizaron en, por lo menos, 70% de los 5,5 mil municipios del país, cubriendo un 75% de lo que se considera focos de pobreza y exclusión (de acuerdo a la clasificación de Comunidad Solidaria). Una red de 1,5 mil entidades ejecutoras, principalmente universidades, sindicatos, Sistema S y ONGs, fue movilizada para la ejecución de los programas (Leite, 2000).

2. La incorporación de la categoría género en PLANFOR

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

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

Particularmente, en relación al género fueron accionados Foros y Consejos de Mujeres, en los Estados y Municipios, para que se movilizaran por su participación en CETs/CMTs. Al mismo tiempo, se desencadenó un movimiento de participación, estímulo y apoyo a seminarios, talleres y otros foros de debate en relación al tema del género o del tratamiento de la diversidad en políticas públicas de trabajo e ingreso, colocando inclusive sus propuestas en discusión junto a diversos estamentos de la sociedad. Desde el comienzo, la dimensión de género se reveló (si comparada con la de raza/color y portadores de deficiencias) con menor dificultad de absorción y aceptación por los actores.

En los cuadros siguientes se destacan algunas acciones en las líneas de articulación institucional y avance conceptual, principalmente, en la fase inicial del

PLANFOR, cuando tuvieron importancia fundamental para colocar en la agenda el tema género, abrir espacios para su discusión, sensibilizar y cualificar a los actores involucrados.

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

PLANFOR 1995/1999

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

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

Establece los siguientes compromisos: mínimo 30% de participación femenina en los programas del PLANFOR;¹² diseño de programas enfocando a la mujeres cabeza del hogar y jóvenes en situación de riesgo social, en especial, situaciones de violencia y explotación sexual (ver Anexo, Experiencias Innovadoras); estudios, investigaciones y experiencias, en el sentido de promover el avance conceptual y metodológico con respecto a la cuestión de género en la implementación de políticas públicas de trabajo y generación de ingreso;

¹¹ En el caso del PLANFOR, se estima que este universo involucra directamente alrededor de 35 mil personas, en todo el país: 30 mil miembros de cada Comisión Municipal de Trabajo (15 x 2 mil CMT's homologadas por CODEFAT), 400 miembros de CET's (15 x 27), 270 en STBs (10 x 27), 150 en las Contrapartes (10 x 15), 4,5 millones en las ejecutoras (3 x 1.500, no contando instructores, docentes de los cursos).

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

- **negociación en CODEFAT** de la **Resolución 126/96**. Se relaciona con programas de cualificación financiados por FAT, determinando “especial atención a adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores”, entre otros grupos vulnerables de PEA; esta cláusula fue reforzada, posteriormente, por la **Resolución 194/98 y 258/00**, que establece como prioridad los grupos vulnerables, destacando entre otros, nuevamente a mujeres de escasos recursos, de baja escolaridad, en especial cabezas del hogar. La Resolución 258/00 establece mínimos para la aplicación de recursos en beneficio de estos grupos (por lo menos un 80% de la inversión del PLANFOR) y define, como parámetro de “igualdad de oportunidades” la participación mínima, equivalente a la proporción de estos grupos en la PEA;
- **actuación en GTM (Grupo de Trabajo Multidisciplinario) y GTDEO (Grupo de Trabajo contra la Discriminación en el Trabajo y Ocupación)**, citados anteriormente. Uno de los resultados de esta participación fue la incorporación de las preguntas sexo y raza/color en todos los sistemas de información sobre el mercado de trabajo y programas financiados por FAT, un paso fundamental en el establecimiento de políticas en el área. PLANFOR fue pionero en el cumplimiento de esta directriz a través de las fichas de identificación de los capacitados. Exigió un amplio y continuado trabajo de sensibilización y aclaraciones en la preparación de los Estados y las Contrapartes para responder a esas preguntas y vencer las resistencias a su adopción (sobre todo en lo referente a la raza/color –ver nota 11–). Este registro es hecho por SIGEP (Sistema de Informaciones Gerenciales sobre Educación Profesional) y SIGAE (Sistema de Informaciones Gerenciales sobre Acciones de Empleo), cuya implementación empezó en 1999, incluye al PLANFOR y otros instrumentos financiados por FAT.

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

PLANFOR 1995/1999

Acciones referidas al avance conceptual del tema género (relevantes)

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

- “Conceptos de género en la planificación del desarrollo; un planteamiento básico”, Consejo de los Derechos de la Mujer del Distrito

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

Apoyo/participación/promoción de seminarios, talleres, congresos

- Seminario “La mujer en el mundo del trabajo”, Atibaia, SP, diciembre 1995, con el objetivo de discutir la acción sindical y políticas públicas sobre el trabajo femenino, organizado por ILDEFES (Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social/Fundación Friedrich Ebert) de Brasil; UFRJ (Universidad Federal de Río de Janeiro)/Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales; ELAS (Elisabeth Lobo Assessoria)/Trabajo y Políticas Públicas; NEMGE/USP (Núcleo de Estudios de la Mujer y Relaciones de Género/Universidad de São Paulo); INCA (Instituto Cajamar).
- II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, en Aguas de Lindoia, diciembre 1996, del cual resultó un conjunto de publicaciones temáticas, entre éstas, “Género y Trabajo en la Sociología Latinoamericana”, editada por ALAST, contando también con el apoyo del PLANFOR (v. Bibliografía).
- Seminario Latinoamericano “Mujer y Economía Popular”, São Paulo, octubre 1997, para intercambio de experiencias en la generación de ingreso en una perspectiva de género, promovido por ABONG (Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales); CEAAL (Consejo de Educación de Adultos para América Latina y El Caribe); REPEM (Red de Educación Popular entre Mujeres en América Latina y El Caribe). Experiencias innovadoras del PLANFOR, en la perspectiva de género, fueron llevadas a debate con los participantes.
- Seminario “Mujer y Mercosur”, organizado por UNIFEM, en Parlatino, São Paulo, 1997.

- Talleres de planificación, acompañamiento y evaluación gerencial de los PEQs y Contrapartes: promovidos por MTE, desde 1995 con un promedio de dos por semestre, nacionales o regionales, involucrando a la totalidad de los equipos de cualificación de los STbs/Contrapartes y, en algunas ocasiones, a personas de los equipos de evaluación externa y miembros de CETs (incluyendo temas de género/diversidad, entre otros).
- Congreso Brasileño de Educación Profesional, diciembre 1999, con más de dos mil participantes de todo el país, incluyendo el panel sobre género/diversidad.

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

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

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

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

AÑO	Inversión Total FAT R\$ millones	Personas cualificadas total (millones)	Participación Femenina PLANFOR %	Participación Femenina en PEA %
1995	28,2	0,1	Nd	40
1996	220,0	1,3	49	40
1997	348,1	2,0	52	40
1998	408,8	2,3	50	41
1999	353,5	2,6	50	41
1995-99	1.358,6	8,3	50	

Fuente: PLANFOR, Informes Gerenciales y SIGEP (Sistema de Informaciones Gerenciales sobre Educación Profesional); PNAD, 1996, 1997 y 1998.

Estos números están por sobre el mínimo necesario para garantizar el acceso de las mujeres a programas de cualificación profesional proporcionalmente al mínimo equivalente a su participación en la PEA, la que en el mismo período estaba en el promedio de 40%. Pero no permiten aún identificar en todo el universo, la “sexualización” de la participación femenina. Existen evidencias de que esta tendencia empieza a romperse, inclusive por el hecho de que las mujeres representan la mitad atendida por el PLANFOR. Más aún, el 70% de los programas que se ofrecen se destinan a ocupaciones del sector terciario, especialmente en servicios –que viene ofreciendo en los últimos años más oportunidades de trabajo e ingreso–, sector reconocidamente más abierto a las mujeres.

3.1 Perfil de las Entrenadas

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

- mayor concentración en área urbana como una posible reacción del aún subestimado trabajo femenino en áreas rurales y de resistencias culturales a la cualificación profesional de la trabajadora rural, cuya actividad se confunde con el propio trabajo doméstico;¹³
- escolaridad relativamente más elevada, indicada por la concentración en el tramo de 2º y 3^{er} grado, como ocurre con el conjunto de la PEA femenina;
- concentración en tramos de edades más jóvenes;
- perfil de raza/color similares al de la PEA, aunque con mayor porcentaje de personas sin declaración (lo que es un indicador de las dificultades de implantación de esta variable ya mencionadas).

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

Esa directriz es explicitada solamente en el caso de la escolaridad, haciendo evidente la dificultad de alcanzar a las personas de menor escolaridad en la pro-

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

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

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

Fuente: PLANFOR/SIGEP y PNAD, 1998

porción deseada.¹⁴ Una explicación es que, al priorizar el acceso a jóvenes,¹⁵ se acaba seleccionando a una población que ya se benefició de la expansión de la educación básica. La fuerte presencia de funcionarias y funcionarios públicos (civiles y militares) en los programas de recualificación, también contribuye a este resultado, especialmente en el número de entrenadas.

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

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

3.2. **Situación ocupacional de las entrenadas**

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

- mayor tasa de desocupación y, entre las ocupadas, menor cobertura de los sistemas de seguridad social;
- entre las desocupadas, menor participación de mujeres con seguro de desempleo, aunque la participación de los asegurados sea baja también y con mayor proporción de candidatas al ingreso al mercado laboral (lo que refuerza la importancia de acceso a la cualificación profesional);
- mayor proporción de personas sin ingreso individual o sin declaración de renta y menor participación en el tramo de rendimientos sobre tres salarios mínimos.

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

Vale resaltar que, la casi totalidad de los entrenados y entrenadas que trabajan, tiene algún tipo de formalización del contrato, además del registrado obligatoriamente en su libreta de trabajo: contrato con plazo determinado, registro de

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

Variables	Entrenados	Entrenadas	PEA fem. **
Situación de Trabajo			
• desocupado/a	56	65	12
• ocupado/a con algún registro/seguridad social	41	33	38
• ocupado/a sin registro/seguridad social	3	2	50
Desocupados/as			
• desempleados	61	55	
• buscando primer empleo	31	39	
• beneficiario/a del seguro de desempleo	5	3	
• jubilados/as	3	3	

Ocupados/as con Registro/Seguridad Social*			
• asalariado/a con registro/contrato	43	42	53
• funcionario/a público/a civil/militar	17	25	20
• asentado/a rural	13	9	-
• autónomo/a, cuenta propia	7	5	13
• microempresario/a, productor/a, patrón/a	7	5	6
• autogestionado/a	6	4	-
• cooperativista, asociado/a	4	4	-
• profesional liberal	2	3	-
• empleado/a doméstico/a	1	3	8
Ocupados/as sin registro/seguridad social			
• autónomo/a	58	41	29
• asalariado/a	29	27	22
• empleado/a doméstico/a	1	10	24
• microempresario/a, productor/a, autoconsumo	7	5	15
• en práctica	1	2	-
• empleo no remunerado	4	15	20
Renta Individual			
• no declarada	18	20	1
• sin renta	23	28	24
• hasta 1 Salario Mínimo	22	23	23
• 1 a 3 Salarios Mínimos	23	20	29
• más de 3 Salarios Mínimos	14	9	33
Renta Familiar			
• no declarada	16	16	2
• sin Renta	5	5	3
• hasta 1 Salario Mínimo	15	15	11
• 1 a 3 Salarios Mínimos	35	34	29
• 3 a 5 Salarios Mínimos	14	14	18
• más de 5 Salarios Mínimos	15	16	37
Total = 100%	1,3 millones	1,3 millones	31,2 millones

* Registro en libreta de trabajo, contribución/registro como autónomo/a, micro o pequeño/a empresario/a.
 N.T.: En Brasil existe una libreta en la cual se registra toda la vida laboral del trabajador, contratos, sueldos, vacaciones, reajustes salariales, promociones, etcétera. Es un documento que queda en poder del trabajador.

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

autónomo, microempresario o productor/a, cooperativas/asociaciones y otras formas que implican instrumentos legales para el ejercicio de la ocupación.

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

4. *Aspectos cualitativos de incorporación de género en el PLANFOR*

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

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

Aunque, en su mayoría sean experiencias en pequeña escala, se las considera avances importantes, innovadoras, en la medida en que: exploran nuevos espacios de trabajo y generación de ingresos locales/regionales, teniendo en cuenta la condición de mujeres trabajadoras y, en muchos casos, cabezas del hogar; benefician poblaciones usualmente no atendidas por oferta tradicional de EP, ya sea por cuestión de distancia, horario o, también, por requisitos impuestos por las entidades formadoras (escolaridad, frecuencia, vinculación al mercado); incorporan no solo habilidades específicas para el trabajo, además conocimientos y actitudes dirigidas a temas como salud y sexualidad, mejoría de la calidad de vida familiar y comunitaria; se asocian con otros programas orientados al combate de situaciones degradantes (trabajo esclavo/infantil, prostitución) o de cuño social (construcción de vivienda popular, desarrollo de la agricultura); formalizan alianzas novedosas y creativas para implementar el programa, juntando diferentes actores y entidades de educación profesional.

PLANFOR: Algunas experiencias innovadoras en materia de género

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

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

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

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

4.1 Servicio Civil Voluntario

La idea del Servicio Civil Voluntario (SCV) surgió en 1996, en el ámbito del Programa Nacional de Derechos Humanos, con la preocupación de abrir alternativas a los excluidos del servicio militar obligatorio,¹⁶ o sea: las mujeres y hom-

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

bres de 18 años no convocados y/o excedentes del servicio obligatorio. El Ministerio de Justicia y el del Trabajo, trabajan en conjunto en la definición del Programa, con la participación de autoridades militares, representantes de gobierno estatales (donde habría una implementación experimental del programa), ONGs y expertos en programas para la juventud.

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

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

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

En 1998, fue implementado experimentalmente en Río de Janeiro y en el Distrito Federal, integrado a los PEQs, Planes Estatales de Cualificación. Aproximadamente, 4,5 mil jóvenes pasaron por el SCV, con una inversión de R\$ 7,9 millones de FAT (US\$ 4,4 millones).

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

En 1999, el SCV continuó en Río de Janeiro y en el Distrito Federal, extendiéndose a los PEQs de otras 14 Unidades Federales (Pará, Rondônia, Bahía, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Goias, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina), cubriendo todas las regiones del país. Atendió a **13,9 mil jóvenes**, con un inversión total de R\$ 13,5 millones, un 70% de aporte del FAT y el restante proveniente de contrapartes con entidades públicas y privadas.

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

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

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

- Compromiso de garantizar la carga horaria mínima de 600 horas, con los contenidos indicados, con atención especial en ciudadanía y derechos humanos, basados en el currículum básico definido por el Ministerio de Justicia (contemplando, entre otros, el tema de igualdad de oportunidades y la lucha contra el prejuicio);
- Necesidad de buscar parámetros más consistentes de costos, a pesar de las variaciones regionales (en principio, se fijó un valor promedio de R\$1.200 por joven, de los cuales hasta R\$ 900, financiados por FAT, debiendo lo restante ser obtenido de contrapartes locales);
- Obligación de seleccionar jóvenes de baja escolaridad y promover su inclusión en cursos complementarios;
- Importancia de mantener algunas formas de movilización de los/las jóvenes, después del término de SCV. Algunas alternativas: creación de espacios de referencia en la STb/entidades ejecutoras, movilización para campañas, seguimiento de estudios para el mejoramiento de la escolaridad.

En el año 2000, basados en la evaluación de los dos años anteriores, el SCV deberá ser expandido a los veintisiete Estados de Brasil, con la meta de incorporar 21.000 jóvenes de ambos sexos, con inversiones previstas del FAT por un monto de R\$22 millones. Se espera el 30% de contrapartes del sector público y privado. Para un país como Brasil, es poco, pero para una experiencia innovadora en el campo de capacitación de jóvenes con enfoque integrado en la educación, derechos humanos, trabajo y ciudadanía para hombres y mujeres, con rigurosa igualdad de oportunidades, representa un significativo volumen de recursos.

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

El estudio de la OIT contempló un interesante trío de experiencias. Justamente, en los dos casos que enfocaban la cuestión de género (mujeres taxistas y laboratorio de servicios domésticos) el análisis se basó solo en informaciones gerenciales, entregadas por las STbs/executoras, que no permiten ir más allá del plano descriptivo (v. Cuadros resumen a seguir). Las STbs generalmente no disponen de datos evaluativos por proyectos, excepto sobre la reacción de entrenados/as, casi invariablemente positiva. El estudio de los casos, a su vez, no llegó a contemplar recolección de datos primarios, análisis documental u otras informaciones que permitieran reflexionar, por ejemplo, sobre el impacto de estos programas, en materia de inserción o mejoría profesional de las mujeres beneficiadas (objetivos explícitos de los proyectos); o sobre la consistencia metodológica y conceptual de los cursos desde la perspectiva de género.

En el caso del laboratorio de servicios domésticos, vale registrar que en su etapa de concepción, hubo un debate más amplio sobre su coherencia político metodológica. Por iniciativa del MTE y del Equipo Técnico del Proyecto, fue presentado en el Seminario Latinoamericano «Mujer y Economía Popular», en diciembre 1997 (ver cuadro en la p. 13). En esa ocasión las participantes levantaron fuertes críticas, en especial, las militantes feministas que insistieron en el carácter de servilismo y dominación que caracteriza al trabajo doméstico, y, por lo tanto, en la incongruencia de programas de cualificación para el área.

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

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

El caso analizado con mayor profundidad por el estudio de la OIT (el Programa de Cualificación de los Miembros de CETs –actores fundamentales para el sistema público de trabajo e ingreso–), contempla la dimensión de escala, en la medida en que fue realizado en todo el país, pero no fue planificado ni ejecutado focalizando la cuestión de género o de igualdad de oportunidades. El interés de la OIT deriva del hecho de haber aplicado un formulario que trazaba el perfil de los participantes en el programa, aprovechando sus datos, junto con impresiones y registros del equipo formador, para el análisis de las relaciones de género en el universo. Es decir: permite, *a posteriori*, una «mirada crítica» sobre la cuestión de género, aunque no haya incorporado esa dimensión en el planeamiento, contenidos de la preparación o textos trabajados.

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

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

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

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

En consecuencia, el estudio propone el estímulo a estas temáticas, o sea, la introducción explícita y dirigida de la cuestión de la diversidad, inclusive género, en la formación de los consejeros y técnicos; así como la movilización de las organizaciones de mujeres para que perciban el sistema tripartito y paritario de la CETs como un espacio propicio al desarrollo de las acciones positivas en materia de género y participación femenina en el poder; una dimensión fundamental tratándose de políticas públicas. Señala, además, una serie de recomendaciones para el avance del PLANFOR en esos temas, en diversos niveles, desde el político institucional hasta el operacional, reiterando diferentes directrices del propio Plan (OIT/ETM, 2000, pp.45-50).

Además de los datos y sugerencias que se explicitan, hay en este caso una lección implícita, no directamente abordada en el estudio de la OIT. La propia

ausencia de la perspectiva diversidad/género en un programa de capacitación de actores centrales de la política pública del trabajo e ingreso (un espacio privilegiado y adecuado para el desarrollo del tema) ilustra la dificultad de los organismos gestores y ejecutores del PLANFOR, incluyendo el propio MTE, de incorporar esas perspectivas en la «rutina» de trabajo. Esa incorporación parece más factible cuando se trata de diseñar «experiencias innovadoras» como objeto de investigación/reflexión, pero aún no fue absorbida como «herramienta de trabajo» en el cotidiano de la construcción e implementación de políticas públicas.¹⁷

Caso 1: Cualificación de Miembros de las CETs

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

Aspecto innovador en el tema género: aunque no haya sido planificado ni ejecutado, focalizado en esa cuestión incluyó una investigación y análisis de las relaciones de género en las CETs. Fue aplicado y procesado un autocuestionario, respondido por 323 miembros, de CETs (183), personal de las STbs (120), y otros participantes (20); representando, en promedio, a la mitad de los 600 participantes en el programa.

Dónde: en las veintisiete unidades federativas de Brasil.

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

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

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

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

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

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

Fuente: OIT/ETM, resumen elaborado por M.A. Sampaio, 2000, pp.20-35, revisado y complementado por la autora.

Caso 2: Laboratorio de Servicios Domésticos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: OIT/ETM, resumen elaborado por M.A. Sampaio, 2000, pp.35-40, revisado y complementado por la autora.

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

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

Aspectos innovadores en la cuestión de género: cualificación de mujeres para una ocupación tradicionalmente masculina, con fuerte prejuicio social y profesional sobre la inserción femenina y la baja oferta de cualificación profesional; realizado en la región Nordeste de Brasil, marcada por un fuerte rasgo cultural de patriarcalismo y sumisión femenina (a pesar de

que Ceará es uno de los Estados más dinámicos y “modernos” de la región, en términos económicos y sociales, lo que explica su pionerismo en la realización del curso).

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

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

Entidad ejecutora: SENAT –Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte–, una entidad del Sistema S, surgida en los años noventa, a partir del desmembramiento del SENAI –Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial–, que incluía actividades de transporte de cargas y pasajeros, contratada por la Secretaría Estadual del Trabajo de Ceará, gestora del PEQ.

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

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

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

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

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

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

C. Conclusiones y perspectivas

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

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

Se debe destacar en este proceso, la movilización y sensibilización de algunos actores, en especial los sindicatos, que produjeron referencias conceptuales e incorporaron sistemáticamente el tema de la diversidad –género incluido– en sus agendas de debate, negociación y proyectos.

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

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

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

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

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

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

Con la creación, en el MTE, de una Secretaría de Políticas Públicas de Empleo, que debe unificar la gestión de las acciones de cualificación y otros mecanismos del FAT (intermediación, crédito popular, seguro de desempleo), hay buenas perspectivas para el salto esperado, pues la directriz de igualdad de oportunidades comienza a generalizarse en el sistema público de trabajo e ingreso.

Este “salto” debe ser potencializado por una articulación continua e intensificada con el Ministerio de Justicia, en el área de derechos humanos en general, que incluye derechos de la mujer, negros, discapacitados, adultos mayores, jóvenes en riesgo social, entre otros grupos vulnerables.

Ciertamente, esta articulación tiende a darse a escala más amplia, en la medida que la cualificación profesional –con recursos del FAT– aparece como “ingrediente” de numerosos programas del gobierno federal con impacto social.

Es necesario estar conscientes de que la cualificación profesional, en sí y por sí, además de no generar empleos, tampoco elimina las injusticias o la discriminación. Pero, es una herramienta esencial en este proceso, inclusive como una conquista básica de los trabajadores y trabajadoras. Considera que la lucha contra la desigualdad y el prejuicio va mucho más lejos que la cualificación, pues

implica enfrentar causas enraizadas y a veces “naturalizadas” en la cultura y en las estructuras sociales. Es una cuestión de la esfera del poder y no apenas del saber.

6. Argentina: capacitación, diálogo social y nuevos proyectos institucionales asociativos

*Ricardo J. Soifer**

A. INTRODUCCIÓN

1. La tendencia al Diálogo Social en la Capacitación

En los análisis de los tipos de cambio técnico y organizativo que prevalecen en procesos de reestructuración económica, integración de mercados y competencia intensificada, aumenta el consenso sobre que las calificaciones o competencias por ellos requeridas han pasado a ser factores clave de empleabilidad y competitividad –lo que incrementa el valor privado y social de la capacitación y la formación continua de la fuerza de trabajo. Se destacan igualmente las ventajas que podría aportar a la realización de actividades de capacitación, el involucramiento de los “actores sociales”. Su trabajo conjunto en la mejora de las calificaciones, promovería además la integración más que el conflicto. En diferentes naciones se ensaya entonces el involucramiento temporal o permanente de los trabajadores y firmas, o sus representantes, en la planificación e instrumentación de la capacitación y el desarrollo de sus instituciones, en la observación y comprensión de los mercados de trabajo y capacitación y en las decisiones sobre políticas y sobre actividades pertinentes y recursos para las mismas. Ese involucramiento puede ser de diferentes grados, como la información recíproca, la consulta y la negociación, o la realización de actividades asociativas con creación de instituciones para la concepción y la gestión de la capacitación. Este enfoque se resume en la sigla Diálogo Social sobre la Capacitación (DSC).

* Consultor de la OIT. Estudio realizado como parte del Programa de Acción sobre el Diálogo Social en la Capacitación.

2. Algunos antecedentes internacionales sobre el DSC

Se mencionan selectivamente referencias contenidas en relevamientos sobre formas asociativas en la capacitación. Mitchell (1998) se centra en la relación Estado-empresa, pero identifica otras modalidades de colaboración e introduce el concepto de múltiples *stakeholders* [participantes en la apuesta] de la capacitación –los agentes productivos y sociales que se pueden involucrar en forma relevante– siendo las organizaciones empresarias y los sindicatos los mejor estructurados entre ellos. Mitchell identifica participación laboral y empresarial en mecanismos tripartitos de Alemania (como un instituto federal de investigación y de asesoría sobre políticas de formación profesional); mecanismos diversos de nivel local, con participación sindical además de la del Estado y las empresas, en los EEUU de América; y otros ejemplos en Irlanda; y con participación laboral más restringida, en el Reino Unido. En países europeos han surgido de la negociación colectiva acuerdos bipartitos con empleadores o funciones para los trabajadores en organismos asesores. En algunos, las negociaciones sobre capacitación se desarrollan por separado. Respecto a financiamiento describe casos en que por diseño o por negociación se constituyeron fondos de recursos administrados por los actores sociales, sin intervención ni facultades del gobierno para interferir en el proceso.

Osterman y Fernández Mateo (1999) destacan casos en que la capacitación se incluye como parte de acuerdos de reestructuración ligados al desplazamiento de trabajadores, pero también otros en Europa y los EEUU en que en cooperación con el sindicato se apoya con capacitación la reestructuración con retención de personal. El importante caso de los Consejos Sectoriales bipartitos canadienses incluye comités a nivel de empresa, ligados a los Consejos, identificados en empresas sindicalizadas y no sindicalizadas. Sobre Alemania indican que no todos los consejos de fábrica establecen comités para la capacitación. La misma es, además, objeto de la negociación colectiva y se alcanzan decisiones tripartitas sobre sistemas de aprendizaje a niveles diferentes al de empresa. En Italia el diálogo para la capacitación se produce a nivel regional (distritos económicos). Para los EEUU citan ejemplos a nivel sectorial en textiles y confecciones, y otros a nivel regional como la Asociación Regional para la Capacitación del Estado de Wisconsin.¹ Complementando las referencias de esos autores señalaremos, además, que en un estudio del Congreso de los EEUU (*Office of Technology Assessment*, 1990) se destaca el caso de cinco asociaciones de capacitación formadas entre “sindicatos y gerencias” (*five large, joint, union-management training corporations*)

¹ Son también conocidos los *Private Industry Councils (PICs)* que en diversas localizaciones de los EEUU se integran con funcionarios públicos y representantes civiles o comunitarios, identifican necesidades, y asignan fondos de origen federal a las mismas.

cuya cobertura formal y recursos asignados parecen muy significativos.² Inicialmente el punto focal de los programas era el reentrenamiento frente a los despidos y de ahí el énfasis en capacidades transferibles pero después las corporaciones los orientaron a la capacitación de su planta laboral estable. En otros casos de acuerdo bipartito no se crearon asociaciones *ad hoc*. Los mecanismos conjuntos eran muy descentralizados y la decisión sobre cursos a tomar era individual, verificándose disparidad en la calidad de la capacitación. Los grupos asociativos buscaban por ello mejorar sus propias capacidades para asesorar a los trabajadores sobre sus carreras y sobre los proveedores privados de capacitación.³

Otro ejemplo de asociatividad práctica es una experiencia canadiense diferente a la de sus Consejos Sectoriales, la de las “soluciones en el lugar de trabajo” o *Workplace Solutions* promovidas por el Centro Canadiense del Mercado de Trabajo y la Productividad. Esta institución bipartita, que cuenta con una *Task Force* sobre el proceso de cambios en los lugares de trabajo, no se ocupa en especial de la capacitación pero sí de desarrollar técnicas y apoyo para la acción conjunta a nivel de *workplace* (fábrica, hospital, empresa extractiva o de servicios) y apoya experiencias en los niveles de planificación, ejecución y evaluación de cambios que los actores sociales acuerden realizar conjuntamente en su ámbito productivo y laboral (CLMPC 1997).

Entre los modelos citados y los más abajo estudiados se registran coincidencias como el bipartismo, la asociatividad institucionalizada a nivel local con autonomía respecto al estado, casos de manejo conjunto formal de los recursos y énfasis en la capacitación en sentido amplio, –pero los casos argentinos, en sus dos modalidades, por su alta autonomía formal se ubican en un extremo del espectro relevado. El caso estadounidense (OTA, 1990) destaca problemas de orientación, cobertura y sobre todo calidad de la capacitación también relevados en el estudio argentino. Con referencia a Argentina, una línea de análisis de las políticas tecnológicas relevantes reconoce conceptos prioritarios en la descentraliza-

² Desde 1982 hasta 1989 cinco grandes *plants* de nivel firma, de las industrias automotriz y de material de comunicaciones habrían movilizado recursos que según OTA en 1989 alcanzaron a 324 millones de dólares, disponibles para 709.000 trabajadores o sea \$460 por trabajador por año (con una inversión individual mayor por trabajador que efectivamente participa). El estudio subraya, además, la influencia de la sindicalización en los niveles de actividad de capacitación, tanto en empresas con sindicato como en *non-union plants*, abarcando aspectos como capacitación transferible, asesoramiento sobre carrera y recapacitación, en grado más que proporcional al grado de sindicalización de la fuerza de trabajo. Las empresas de planta no sindicalizada se esfuerzan por mantener ese *status* ofreciendo concesiones comparables a las que se alcanzan en las sindicalizadas.

³ Siempre el criterio fue complementar y no suplantar a la capacitación organizada en áreas específicas por las empresas (además los programas conjuntos tienen vínculos con los capacitadores internos de esas empresas). Los niveles de participación (porcentajes de trabajadores que han utilizado los mecanismos de acción conjunta) se acercaban al 30% de los posibles beneficiarios.

ción, el perfeccionamiento de los procesos productivos, y el rol de la capacitación y el trabajo en la innovación en los mismos (Soifer, 1998).

3. **La experiencia en Argentina**

El presente análisis del DSC en Argentina en los años 1990 se basa en estudios de caso de tres instituciones asociativas del área de la capacitación. En el país existen dos ejemplos de nuevas formas o “modelos” de colaboración “micro” con participación de agentes del proceso productivo en un DSC **institucionalizado**: el llamado Taller Ocupacional⁴ (TO), y el Consejo de Formación Profesional (CFP), ambos a identificar aquí como “Nuevas Instituciones Asociativas para la Capacitación” (NIACAP), –desarrolladas como entes de apoyo, promoción o realización de actividades de formación–, y diferenciándose en que los TOs llevan a cabo directamente la capacitación y los CFPs operan sobre las condiciones y contenidos de los mercados de trabajo y de capacitación.⁵ Un TO se constituye como asociación local de empresas y trabajadores o sus representaciones (cámaras o sindicatos), con una orientación selectiva por ramas o por ocupaciones o especializaciones, y le corresponde tanto el análisis de las necesidades de un mercado de trabajo local relativamente restringido como la efectiva planificación y realización de actividades de capacitación (organización de cursos, elección de instructores y coordinación de actividades de formación). La pertenencia de un actor al grupo directivo de un TO conlleva el involucramiento en esas actividades. El CFP es un tipo más complejo de asociación con participación más amplia y multisectorial de los **mismos** tipos de actores; pero de menor “integración vertical” (ya que no lleva a cabo directamente ninguna actividad de capacitación) y desarrollo o alcance horizontal mayor que el de un TO en términos de actividades más variadas relacionadas con el contexto o aspectos de la formación.⁶ La tendencia hacia formación de NIACAPs en Argentina incluye un **número limitado** de experiencias recientes de TO o CFP, las primeras nacidas del Estado, las segundas solo ahora con eventual apoyo estatal. Entre los motivos para la acción estatal se ha mencionado que la capacitación es un bien público y que tanto el Estado como los actores privados deben asumir responsabilidades a

⁴ Las primeras ideas sobre TOs incluían un sentido de capacitación rápida para el empleo en ambientes similares a talleres productivos; se los podría igualmente llamar “centros de capacitación productiva”.

⁵ Los estudios de caso de TO se refieren a los localizados en ciudades que se identificará como Ciudad Alfa y Ciudad Delta mientras que la experiencia relativa a CFP se ilustrará a través del CFP de Ciudad Alfa (**CFPA**) –el primer CFP creado en el país, en forma pionera y autónomamente del gobierno central o provincial.

⁶ Ver referencias a la posible cooperación así como división del trabajo entre CFPs y TOs en la sección B.4.

su respecto,⁷ la necesidad de la modernización de la formación profesional, el requerimiento de desarrollo de estándares de calidad, perfiles ocupacionales y competencias para puestos críticos de trabajo, y la necesidad de que estos requisitos se lleguen a traducir a demandas planteadas a las instituciones de capacitación.⁸

4. Contexto económico del desarrollo de NIACAPs en Argentina

En los años 1990 el proceso de estabilización económica argentina, posterior a la hiperinflación (a través de la fijación de la convertibilidad del peso al dólar a una tasa fija de uno a uno), incluyó el mantenimiento del tipo de cambio apreciado, la liberalización del comercio y la integración regional,⁹ la desregulación de la economía, privatizaciones, y una fuerte apertura a la inversión extranjera –en la práctica, orientada a la toma de control de industrias y sectores existentes y la explotación de mercados internos del país o del Mercosur.¹⁰ Las políticas de mercado de trabajo incluyeron reformas parciales orientadas a su liberalización o desregulación que no satisficieron ni a los que postulaban la total flexibilidad con eliminación de contribuciones sociales o “impuestos al trabajo” ni a los actores sociales más tradicionales opuestos a toda flexibilización. Se desarrollaron procesos de reestructuración productiva sin programas de asistencia para la adaptación de las empresas o de los trabajadores. La década comenzó con un fuerte aumento productivo seguido de fuertes caídas y recuperaciones atribuidas por algunos a factores externos (crisis en México o Asia, devaluación en Brasil), y por otros a una inestabilidad endógena al modelo llamado de “convertibilidad”. La sobrevaluación del peso fue compensada temporalmente en el comercio del Mercosur por el Plan Real hasta que Brasil devaluó al principio de 1999 su propia divisa sobrevaluada. El desempleo en la década alcanzó el 18,4% y termina 1999 a niveles de entre 13% y 14%. Los impactos microeconómicos han sido muy diversos para diferentes empresas y para diferentes grupos sociales (Soifer, 1995, 1997 y 1999).

⁷ Se define además esta acción como un enfoque de la capacitación basado en las necesidades, fuera de la orientación por ramas u oficios, no originado desde el lado de la oferta. Estas experiencias, sin embargo, no han sido parte de una estrategia integrada de apoyo a la reestructuración productiva impuesta en los 1990. Funcionarios estatales del período concuerdan, además, en que el país no cuenta con un sistema nacional de formación profesional. A nivel educativo se iniciaron reformas de los años 1990 que (de resultar adecuadas y exitosas) tendrían efecto sobre las calificaciones de nuevos trabajadores a mediano plazo.

⁸ Los funcionarios y asesores gubernamentales tendían a ver este proceso, supuestamente protagonizado por los actores, desde una visión centrada en el propio Estado que estaría eligiendo una forma de descentralización o **devolución** de funciones –que por otra parte no ha ejercido.

⁹ Se puede apreciar la ruptura con el modelo de substitución de importaciones, excepto por protecciones mantenidas en algunas ramas y parcialmente por las protecciones y márgenes de preferencia del Mercosur.

¹⁰ Esto en lugar de mejorar la producción local para insertarla en mercados globales. Ver Soifer *et al.*, 2000.

5. Los actores y el contexto institucional para el desarrollo de las NIACAPs

En Argentina tanto el movimiento sindical como las asociaciones empresarias están firmemente establecidos. Compartieron ventajas durante la industrialización sustitutiva pero tras su abandono enfrentan importantes problemas. Ambos tipos de organización y sus dirigentes tienen experiencia en la vida pública del país y de la sociedad, incluyendo la política partidaria y la disposición y manejo de importantes recursos. No son actores débiles ni faltos de experiencia. En los años 1990 cambió el contexto de su relación. La estabilidad de precios modificó el contexto de la discusión salarial con respecto a las pasadas actualizaciones del salario nominal. Las empresas sufrieron grandes cambios, por su privatización o por ser ya privadas y ser adquiridas por propietarios extranjeros. Muchas cerraron o redujeron su actividad, empleo o integración productiva. Los actores sociales percibieron la posibilidad y conveniencia de tratar temas nuevos. Empresas y trabajadores contaban con información sobre las transformaciones que los afectaban y para evaluar sus perspectivas competitivas y sus necesidades de adaptación incluyendo sus requerimientos de capacitación. Estaban por ello en condiciones de incorporarse a un proceso de DSC, en el cual entre otros temas especificarían sus demandas a un sistema de capacitación en parte conducido por ellos mismos. Existía una base adecuada para experiencias de DS en el área de capacitación.¹¹

El Estado nacional participó en la creación de NIACAPs al promover los llamados TOs con la decisión comunicada a actores interesados de que determinados apoyos financieros solo se otorgarían a asociaciones de actores sociales constituidas para desarrollar soluciones de capacitación para problemas de desempleo. A su vez inicialmente al pretender atacar el desempleo en un corto plazo se creó esos TOs sin disponer de análisis conceptuales o de instrumentos legales o institucionales específicos: el marco disponible, pensado para otras ayudas a centros de capacitación, no contemplaba la creación y operación de nuevas instituciones¹² con lo que un intento válido de innovación institucional careció de una definición adecuada de compromisos, obligaciones o limitaciones dentro de las que debieran operar los participantes.¹³⁻¹⁴ En lo que hace al rol del Estado el

¹¹ Las presiones del cambio sobre los agentes estaban en claro independientemente de si las reformas fueron perjudiciales, buenas u óptimas para el desarrollo productivo nacional.

¹² Esta condición cambiaria más adelante pero constituyó el contexto de creación de los TOs más tempranos en los cuales se desarrollaron los estudios de caso.

¹³ Un ejemplo es que, hasta donde se conoce, la supervisión formal del desembolso y utilización de dinero del sector público fue correcta pero que no se establecieron reglas para asegurar la participación equilibrada de los actores en la toma de decisiones.

¹⁴ Esta afirmación no implica criticar la experiencia retrospectivamente sin otro análisis. En todo caso permitió poner a prueba el concepto de Diálogo Social en la Capacitación con los elementos disponibles.

caso del Consejo de Formación Profesional, idea lanzada autónomamente en 1996, sin que existieran a nivel nacional o local conceptos a su respecto, es muy diferente. El gobierno nacional no participó y el local colaboró dando oportunidades a grupos que se activaron para promover la iniciativa, pero sin instrumentos específicos de promoción para la misma.

6. **Las nuevas instituciones asociativas para la capacitación**

El rasgo distintivo de los casos estudiados es que la “asociatividad” dio origen a nuevas **instituciones**; –existieron igualmente en el período algunos **programas** asociativos de actores y Estado que **no** conllevaron una institucionalización. El área geográfica a cubrirse con los servicios o actividades tanto de los TOs como los CFP es el área local (comunidad, ciudad, región limitada), sin orientación **a priori** hacia actividades primarias, secundarias o terciarias. Lo que se requiere es que las actividades de capacitación se vinculen a producciones de bienes o servicios basadas en ventajas comparativas locales naturales o adquiridas y con una perspectiva positiva de desarrollo. Se instruyó a los TOs a constituirse como asociaciones civiles y se les dio un fuerte financiamiento inicial, a condición de autofinanciarse en no más de tres años; mientras que el Consejo Profesional pionero se diseñó y creó –sobre la base del trabajo preparatorio de un organismo internacional al nivel municipal en una ciudad provincial importante– sin recibir financiamiento “fundacional” nacional o provincial.¹⁵ La experiencia de los TO comenzó con la firma de acuerdos Nación/TOs en 1995 (aunque uno de los TO no operó en capacitación hasta 1998) mientras que el CFP quedó estructurado e institucionalizado a fines de 1997. En ambos casos, la “nueva asociatividad” fue propuesta por un agente externo y no por trabajadores o empleadores solos o en conjunto.¹⁶

Cada una de las NIACAPs tiene su carácter particular. Los que serían los TOs fueron presentados como proyectos convencionales de capacitación para

¹⁵ Hasta la fecha el CFP estudiado ha operado sobre la base de contribuciones financieras limitadas obtenidas para la realización de tareas específicas, como el relevamiento y evaluación de proveedores de capacitación.

¹⁶ En el caso de los TOs la iniciativa e incluso la directiva para establecer una asociación bipartita provino unilateralmente del Estado Nacional. El CFP pionero tuvo en cambio origen en una iniciativa mixta en el sentido de propuesta externa técnica (Geller 1996) y voluntad política local; en este caso los actores sociales fueron convocados por un determinado agente organizador pero **no firmaron acuerdos para participar en programas estatales ni para recibir recursos** de los mismos. La misión técnica que propuso un consejo bipartito se originó en la última etapa de un programa de estudios de la evolución conjunta del cambio técnico y organizativo y los mercados de trabajo en América Latina. El enfoque sugerido reconocía las experiencias de los consejos bipartitos sectoriales de Canadá como prueba de viabilidad y de posible eficacia y como fuente de ejemplos y de ideas.

solicitar financiamiento oficial para equipos de alta tecnología. Como tales incluían empresarios pero **no** la idea de la participación conjunta de **ambos** actores sociales principales. Cuando fueron redefinidos como TOs o asociaciones bipartitas de actores, se mantuvo el énfasis en resultados de corto plazo.¹⁷ Una hipótesis de los primeros TOs era que la nueva tecnología llega incorporada en maquinarias y equipos, de ahí el énfasis en la compra de equipos modernos en los que se capacitaría a los trabajadores, –énfasis opuesto al de repartir fondos entre equipos, análisis oferta/demanda, formación de instructores o becas.¹⁸ Habiéndose triplicado el desempleo se afirmó que los TOs atenderían necesidades de desocupados y de trabajadores de las micro, pequeñas o medianas empresas y que la capacitación sería flexible y vinculada al empleo.¹⁹

Los Consejos de Formación se diseñan para estructurarse como instituciones bipartitas constituidas y dirigidas por los trabajadores y los empleadores (o sus respectivas organizaciones) con representación equilibrada en sus cuerpos directivos y comités. *Un CFP será una organización de derecho privado sin fines de lucro capacitada para analizar y proponer soluciones para problemas comunes a diferentes situaciones de formación y educación, tomando en cuenta la diversidad de características geográficas, productivas y ocupacionales de los respectivos mercados de trabajo y capacitación; pero sin responsabilidad directa en la gestión o supervisión de sistemas o instituciones ni en la realización de actividades de capacitación.* En esas condiciones, ni los actores institucionales ni grupos interesados de la sociedad podrán observar resultados inmediatos del esfuerzo: el impacto de la acción de los actores del CFP sobre la capacitación será indirecto y los objetivos de un CFP se definieron como sigue, en coincidencia con ello. Como objetivo general, *crear las condiciones para el aumento del número* de trabajadores capacitados, con **reducción simultánea de costos** de capacitación y **mejoras en la calidad** de la misma. A esos efectos, apoyar a los sectores productivos en la identificación de requisitos de formación, y su traducción a diseños de capacitación; transferir metodologías de cálculo de costos de la capacitación y de medición de sus resultados e impactos; contribuir a la reducción del costo de la capacitación por trabajador formado; apoyar la capacitación de instructores y realizar el seguimiento de los resultados de la capacitación; y apoyar el desarrollo de una **cultura de la formación** y de las relaciones cooperativas entre trabajadores (o sindicatos), empresas (o sus asociaciones), ins-

¹⁷ Esto se demuestra observando las numerosas directivas y orientaciones hacia la búsqueda de nuevas soluciones para “el problema del adiestramiento rápido” o a cursos cortos de capacitación vinculada a mercados de trabajo locales y que se orientaran a una rápida colocación laboral.

¹⁸ La misión de los TOs se concibió inicialmente como la provisión de conocimientos o capacidades de operación y mantenimiento de nuevos tipos de maquinaria que incorporara la microelectrónica y la computación.

¹⁹ Con el programa comenzado se definieron nuevos criterios de capacitación de alta calidad vinculada a necesidades locales o regionales, a la mejora del capital humano y a la empleabilidad para los trabajadores desocupados.

tituciones de capacitación y dependencias gubernamentales. La lista detallada de funciones (ver nota de pie de página) debe considerarse abierta en todos los sentidos excepto en el de transformación del CFP en institución directa de capacitación.²⁰ Es crucial a la vez comprender que *los CFP no reemplazan al mercado de trabajo; sus acciones tenderán a movilizar y mejorar la operación de dicho mercado actuando sobre variables de oferta y de demanda y tomando tales variables en cuenta*.²¹ Por otra parte muchas calificaciones o competencias son específicas o especialmente importantes para determinados sectores o ramas, por lo tanto, *la estructura del CFP requiere un núcleo de personal técnico calificado y grupos o comités técnicos bipartitos de sector o rama con apoyo técnico para el desarrollo de soluciones para sectores específicos*.²²

7. Contenido del capítulo

Este capítulo se refiere a las experiencias de instalación de TOs y de un primer CFP en la Argentina, con énfasis en los aspectos de participación de empleadores y trabajadores (a veces otros actores sociales) y de nueva institucionalización y experiencia asociativa: interacción, cooperación, acuerdos y su operación. Se basa en un estudio realizado para la Oficina Internacional del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Trabajo. El objetivo central a cada nivel –estudio de caso, síntesis nacional, comparación internacional– es el avance en la evaluación del enfoque del diálogo social en la capacitación,²³ por ejemplo,

²⁰ Estas definiciones provienen de documentación del CFPA que considera que un CFP se ocupa de temas como la calidad y el costo de la formación, la formación de instructores y disponibilidad de materiales didácticos, y los mecanismos de evaluación de conocimiento o competencias y de reconocimiento formal de las competencias adquiridas por los trabajadores en su puesto de trabajo (*on the job*). Los CFP deben reunir capacidades de diseño y optimización de la capacitación, de mejora de competencias y calificaciones de trabajadores ocupados o desempleados y de definición de estándares de calidad para las calificaciones, los cursos, y los centros de formación y educación y deben poder asistir a los sectores productivos mediante la identificación de necesidades de capacitación y el diseño de cursos eficientes, la capacitación de instructores, y la **promoción y apoyo a la participación de instituciones educativas oficiales a nivel técnico**. Deben desarrollar criterios y metodologías para la evaluación de los beneficios y costos de la formación y dar asistencia en la búsqueda y gestión de recursos para la capacitación. Los CFP pueden, además, ocuparse de la certificación de cursos, instituciones o competencias. Asimismo, los CFP a establecerse probablemente en ciudades medianas o áreas metropolitanas mayores caracterizadas por una multiplicidad de actividades productivas, comerciales y de servicios, deben diseñarse y conducirse según los requisitos de desarrollo de la economía local y regional.

²¹ Los CFP pueden considerarse un proyecto de sistema privado de regulación del mercado de trabajo aunque también se los presenta equivocadamente como un sistema de “intermediación” en tal mercado. La palabra “intermediación” puede malinterpretarse como una acción de compra venta.

²² Cada CFP en su lugar de actividad decidirá qué funciones de las posibles tienen prioridad y se llevarán a cabo y en qué tipo de programación temporal. Se anticipa que cualquier CFP se ocupará de un ámbito multisectorial de actividades o que muchas de sus tareas como la identificación y evaluación de entidades locales de formación tendrá también una dimensión multisectorial.

²³ Interesa por ejemplo determinar si las ventajas del DSC alcanzan a confirmarse –si mejoraron las identificaciones de la demanda, se atendió mejor a las necesidades de grupos específicos de trabajadores, o se tuvo

determinando si el mecanismo participativo ayudó a identificar necesidades presentes y futuras o a adaptar las actividades de la NIACAP para responder a esas necesidades, y a obtener recursos adicionales; y si logró mantener la transparencia de las decisiones y actividades para estimular la plena participación de todos los agentes sociales involucrados.²⁴ Los análisis de desarrollo institucional y de la experiencia y los puntos de vista de los actores, elaborados a partir de los estudios de caso, se presentan en las secciones B y C y en la sección D se plantea una conclusión del análisis.

B. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO DE LAS NIACAPs

1. Los actores y el inicio de las experiencias de TO y de CFP

Los actores sociales identificados en los estudios de caso de nuevas instituciones para la formación fueron sindicalistas en representación de los trabajadores; empresarios o gerentes de sus asociaciones; profesionales técnicos o de recursos humanos; y el director y docentes de una escuela técnica privada. En las experiencias de DSC se observaron diferentes patrones de conducta en los TOs y en el CFP, y en las fases de construcción o de efectiva operación de los mismos. En los Tos, los empresarios y docentes mantuvieron su dirección en sus etapas de formación y de operación. En su primera fase, actores empresarios o del sector educativo, ***sin incluir trabajadores***,²⁵ solicitaron asistencia a organismos de la Nación para sus proyectos de capacitación; sin anticipar que las autoridades les exigieran la importante innovación institucional de invitar a un actor aún no considerado –el sindicato–, a unirse al proyecto y conformar una asociación civil conjunta (que tendría un consejo directivo y responsables de finanzas surgidos de sus asociados), a la que se adjudicaría los recursos otorgados.²⁶ A su vez, posiblemente el aspecto más importante, no es que por obligación para acceder a fondos estatales se convocara a actores previamente ignorados, sino que se lo

éxito en la adaptación al cambio técnico local; o responder cuál fue la relevancia del enfoque en un contexto de cambio estructural. Sin embargo algunas de las experiencias estudiadas están en un estado demasiado incipiente como para analizar tantas de sus posibles dimensiones.

²⁴ Tiene especial importancia si en las experiencias estudiadas se concretó un verdadero diálogo social o un cumplimiento formal de requisitos de asociación. Por otra parte no se trató de evaluar caso a caso el éxito técnico, sino si hubo un proceso identificable como de diálogo social y si el mismo enriqueció la gestión institucional, o si las actividades de gestión se delegaron a técnicos o funcionarios.

²⁵ Esta característica corresponde solamente a las primeras experiencias fijándose posteriormente otras pautas.

²⁶ Cada TO recibió fondos a partir de un convenio firmado por la nueva asociación bipartita y el estado nacional. Posteriormente se realizó un seguimiento de los requisitos jurídicos o contables sin procedimientos sistemáticos de evaluación y aprendizaje de la experiencia.

hizo y se lo aceptó sin ningún tipo de “modificación social” o adaptación participativa de los proyectos ya bajo consideración.²⁷

En el caso del CFPA y sin incentivo financiero para la asociatividad, existió un equilibrio diferente entre actores fundadores a partir de un trabajo conceptual presentado a diferentes grupos sociales.²⁸ El CFPA ha seguido una evolución independiente sin aportes conceptuales o financieros del gobierno central, con apoyo político y parcialmente financiero del gobierno local, y a través de un proceso de comunicación de ideas.²⁹ El caso del CFPA es así el que mejor permite un estudio de la interacción de actores en etapas diferentes del desarrollo de una NIACAP. Cuando el desafío consistía en iniciar el proceso alcanzando acuerdos en cada grupo de actores, los sindicalistas mostraron mayor capacidad organizativa y así llevaron posiciones conjuntas a las reuniones bipartitas, acordaron con los empleadores en los temas técnicos y presentaron sus candidatos para los cuerpos bipartitos de dirección del CFP. La formación de acuerdos para la representación colectiva de las empresas fue lenta y poco coordinada. Ya establecido el CFPA los empresarios pasaron a involucrarse tanto como los sindicalistas y la situación evolucionó hacia un mayor equilibrio.³⁰ La situación parece diferente en los dos TOs con evidencia de baja participación por lo menos al nivel formal o de reuniones, debates y registro de acuerdos, convocándose a los trabajadores en instancias especiales como la propia fundación del ente o la firma de pedidos de recursos a nuevos donantes; y con los sindicatos asumiendo su apoyo como gesto político y no como oportunidad para una participación activa y equilibrada. En consecuencia los TOs analizados operaron bajo la dirección de gerentes, educadores y empresarios o técnicos. Se argumenta sobre esta modalidad que por lo menos en algunos casos el contacto entre los actores es tan activo dentro de la propia empresa como para que no se necesite reiterarlo formalmente en reuniones en el TO.

²⁷ Los proyectos se transformaron en proyectos conjuntos o sociales sin cambiar su carácter de requerimiento de fondos para compra de equipos para centros de capacitación diseñados por empresas o por el sistema educativo con asistencia técnica extranjera y/u ofertas de suministro de equipamiento por firmas privadas.

²⁸ En el caso del CFPA existió una transferencia de ideas sobre una intervención privada en el mercado de capacitación pero **no involucró recursos del Estado ni compras de equipo** para la capacitación. Ver Séller, 1996 y nota al pie No16.

²⁹ La diferencia está en que los apoyos logrados, incluso algunas contribuciones del gobierno local no tuvieron el carácter amplio y de financiamiento de base o fundacional como el otorgado a los TOs.

³⁰ Representantes de ambos grupos se refieren a otro equilibrio: en los debates del cuerpo directivo no se observan líneas automáticas de división de opiniones con trabajadores de un lado y empleadores del otro. En cualquier tema grupos mixtos toman posiciones diferentes hasta que del debate surge el consenso. Por otra parte, parece satisfactorio el nivel de superación o de no referencia a conflictos pasados entre los mismos actores.

2. Análisis de desempeños de los TOs

El análisis que sigue se refiere, no a indicadores de actividad para los que no existen registros de base adecuados, sino a la experiencia asociativa o de acción conjunta en instancias concretas:

Conformación: ambos TOs contaron con pocos actores, tal vez insuficientes para constituirse en un **grupo** asociativo, y tuvieron alta especialización. El de Ciudad Alfa fue creado por una asociación de pequeñas industrias y el sindicato de obreros (no el de supervisores) de la rama; el de Ciudad Delta, donde la gran empresa local tenía relaciones definidas tanto con sindicatos de supervisores y de operarios como con la escuela técnica en que físicamente se ubicó el TO, operó con tres actores pero con tendencia a articularse en dos relaciones bilaterales.³¹

Especialización: un TO concentró sus inversiones en una unidad de simulación de procesos y el otro adquirió máquinas de control numérico de escala de producción. En las decisiones no participó el sector laboral. La alta especialización con concentración de la inversión en cierto equipamiento puede haber servido para superar una escasez o aumentar ciertas calificaciones en corto tiempo, pero como lo señaló un sindicalista, invita tanto a la rápida saturación como a la obsolescencia.³² Hoy un TO tiene baja demanda y el otro no puede renovar equipos. El interrogante pendiente es el de cómo y en qué grado una toma más participativa de decisiones, entonces o ahora, puede llevar a un diseño más viable de contenidos de un TO.

Vínculos institucionales: la definición o diseño institucional de los TOs Alfa y Delta incluyó vínculos con instituciones técnicas o educativas preexistentes. En un caso la relación permite al TO (cuyos equipos se comparten) acceder a recursos humanos, instalaciones, y servicios internos de la escuela técnica, mientras que la estabilidad institucional de ésta le sirve como un factor de equilibrio e incluso de apoyo (no financiero) en tiempos difíciles.³³ Aun así, en un contexto de presunta responsabilidad de actores laborales y empresarios no resulta apro-

³¹ El primer TO mencionado es un centro de capacitación de rama productiva mientras que el segundo operó en buena parte como un lugar de capacitación bastante dedicado a una sola empresa pero a la vez, por el tamaño de ésta, cubriendo no más de un 10% a 15% de las actividades de capacitación que la misma realiza.

³² Se debe recordar que existen mecanismos de financiamiento de actividades especializadas de capacitación para un sector o rama que no involucran institucionalizaciones o inversiones indivisibles especializadas. Además, en otros TOs (en actividad o planeados) se plantean varios puntos focales de desarrollo de la capacitación referidos a diferentes actividades de los sectores primario, industrial o de servicios de importancia local (distribuyéndose la inversión y el esfuerzo entre los mismos), y con participación diversificada de varias representaciones sociales de sectores económicos en la decisión.

³³ El avanzado equipo adquirido para el TO se usa en capacitación de estudiantes de la escuela técnica y esta a su vez facilita el uso de otro equipamiento o taller para actividades que quiera realizar el TO.

piado que autoridades educativas (más allá de su mérito en la creación y operación del TO) lo vean como su responsabilidad particular.

Segmentos empresarios: en lo que hace a tipo o tamaño de empresa beneficiaria, un TO está prácticamente vinculado a una sola gran empresa mientras que los servicios del otro, según algunos empresarios, son demasiado caros para las empresas más pequeñas. Por su parte las gerencias de ambos se quejan de la supuesta baja demanda por servicios (pagos) de capacitación.³⁴ Por nuestra parte en lo que hace al tamaño de empresa a ser asistida por TOs o NIACAPs no coincidimos con la idea de que estas instituciones sean “solo para las pequeñas empresas” o que estas deban “apropiarse” de la institución. Tanto un TO como un CFP deben atender a todo tipo de empresas y en cualquier localidad puede encontrarse una configuración distinta de las mismas: algunas grandes o medianas empresas y grupos de proveedores independientes, solo grandes empresas sin otras a su alrededor, solo una población significativa de pequeñas empresas. Se ha visto que un TO podría capacitar a un tipo o parte del personal de una gran empresa a la vez que a trabajadores de diversas empresas menores.³⁵ En el estudio, lo que interesa no es identificar cuál debe ser la empresa beneficiaria de una NIACAP, sino determinar si, con participación de los actores sociales bajo las reglas del DSC, el diseño o actualización de la definición de la institución llega a adaptarla óptimamente a la configuración de cada localidad (sin comprometerla *a priori* con pequeñas o grandes empresas); camino no siempre seguido.

Evolución: en lo que hace a adaptación **estructural**, a pesar de no contar los TOs con muchos años de vida, sus actores o gerentes ya identificaron problemas o limitaciones (en general, baja actividad) y buscan nuevas líneas de acción, proyectos y donantes. Sin desear criticar cambios de orientación que se realicen con coherencia o profundizando los criterios u objetivos fundamentales, el problema a mencionar es que en algún caso se los ha decidido sin la participación de todos los actores, ya que los trabajadores aparentemente conocieron algunas propuestas significativas de cambios de orientación ya prácticamente cerradas. Sin juzgar la posible conveniencia intrínseca de cada nueva iniciativa, cabe preguntarse cuál es el sentido de constituir y mantener un proceso participativo solo formal.

Comunicación y participación: corresponde finalmente una mención breve pero crucial a la información y la participación. El análisis de las instituciones y

³⁴ Con la información disponible no se puede resolver la duda inmediata respecto a si la “oferta de capacitación” del TO excluye por su contenido o precio a determinadas empresas o si la “demanda” de capacitación por parte de tales empresas es inferior a la que debería ser.

³⁵ En ciudad Delta una capacitación en el TO de 200 trabajadores de mantenimiento de una firma de 3000 empleados equivale a la capacitación de toda la planta de una empresa mediana de 200 trabajadores.

su desempeño así como el propio esfuerzo que requirió ubicar registros o datos sugieren que existe en las NIACAPs una relación entre si el estilo de gestión es realmente participativo y si el manejo de la información es transparente o no. En TOs no hay disponibilidad de información sistemática incluso en temas básicos como el historial de cursos, beneficiarios o recursos utilizados, a pesar de que en cualquier institución se deben llevar ciertos registros y sus técnicos informar a sus directivos electos sobre la gestión de recursos. La limitación de información estructurada disponible hace dudar que opere un proceso asociativo con responsabilidades participativas. Existe una tensión entre la toma participativa de decisiones y la atracción de otros arreglos, en los que las toman y ejecutan solo algunos actores o gerentes técnicos. El problema de información y transparencia es parte del más general de quién toma las decisiones y supervisa el desempeño, y un “test” más para la “asociatividad”.

Recapitulando, el estudio realizado se refirió al rol del DSC en la toma de decisiones. Se deseaba saber si una institucionalización basada en la asociación y el diálogo entre actores sociales había mostrado éxito en buscar y encontrar respuestas adecuadas para preguntas cruciales relativas a la capacitación. Al respecto la **puesta en marcha** de cada TO analizado involucró llevar a la práctica decisiones no participativas **previas** a la convocatoria plena a los actores. Esta puede haber sido una estrategia eficiente de corto plazo, pero posiblemente no contribuyó a que se estableciera un método de “inteligencia colectiva” para tomar decisiones y resolver problemas. La incorporación de todos los actores a **procesos posteriores de gestión** de los TOs fue asimismo débil, aunque actores ya con experiencia concuerdan en que un concepto de inteligencia como interacción de tipos diversos de conformaciones intelectuales y experiencias, será aun más requerido a medida que los temas de las NIACAPs evolucionan en complejidad.

3. Análisis del desempeño del Consejo de Formación Profesional

El CFP de Ciudad Alfa (CFPA), en su fase inicial, ha realizado acciones de vinculación con entes relevantes de la sociedad (como las instituciones de educación técnica más avanzadas), diversas actividades de asistencia en el área de la capacitación, y otras actividades; como un análisis mediante encuestas de diversas situaciones y requerimientos que lo prepara para actuar más a fondo en el mercado o la esfera institucional locales de la capacitación; o la compra, adaptación a las necesidades locales, difusión y licenciamiento de materiales didácticos sobre competencias básicas, que demuestra pragmatismo. La perspectiva para el CFPA parece buena, aunque solo el tiempo permitirá evaluarlo por resultados y

no por sus primeros pasos. En cuanto a dudas surgidas del análisis, una se refiere a masas críticas y participantes. En el CFPA ambos núcleos de asociación de actores han alcanzado dimensiones mínimas necesarias o “masas críticas” a la vez representativas de las poblaciones de trabajadores o de empresas del distrito en que actúa. La masa crítica combinada constituye una buena base para un emprendimiento asociativo a la vez abierto para otros actores sociales. Pero el análisis detallado de las listas de entidades participantes y sus componentes, sugiere que algunas pueden ser agrupamientos un tanto heterogéneos de empresas o asociaciones de rama de representatividad no pareja. Además, aunque la participación de ramas de servicios y asociaciones de empleados públicos es oportuna, parece escasa la representación de sectores transables con problemas de competitividad. Finalmente la correspondencia rama a rama entre empleadores y trabajadores representados parece limitada, lo que a su vez puede plantear un problema para la creación de los comités bipartitos.

En otro orden de cosas, y dado que a la fecha la cartera del Trabajo tiende a incorporar proyectos de CFP a sus actividades, y se plantea que se asignarán recursos internacionales de asistencia o fondos públicos a nuevos CFP o al CFPA; surge una reflexión sobre el mantenimiento de la identidad y autonomía de proyectos “de actores” cuando prestamistas o donantes del exterior, oficinas internacionales, u oficinas gubernamentales que intermedian recursos, pasen a sugerir prioridades o criterios de evaluación propios que se superpongan a proyectos que hasta ahora hayan sido conceptualmente claros.

4. Los TOs y el CFP: aspectos comparativos y de coordinación

Un “TO” o un “CFP” son tanto conceptos institucionales alternativos para procesos asociativos en el área de la capacitación, como instituciones concretas ya creadas con esos diseños institucionales. La línea divisoria entre ambos esquemas pasa por la acción directa o indirecta en la capacitación. En ambos, los dos tipos de actores acuerdan las prioridades, objetivos, mercados y métodos de la capacitación o de su evaluación o de la certificación de instituciones o competencias. Pero la institución de tipo TO actúa como centro de capacitación y por lo tanto los temas conceptuales u organizativos a tratar por sus directivos se acotan a los temas de capacitación más relevantes para el lugar y situación atendidos por el TO, mientras que el CFP, de perspectiva más amplia y localizado en un ámbito productivo más desarrollado, no puede desligarse de un rango más amplio de problemas, sectores, perfiles ocupacionales y funciones, y no va a estar específicamente diseñado para suministrar capacitación referida a un conjunto restringido de ramas o competencias.

En ese marco en procesos directos de intervención estatal los TOs más tempranos recibieron fondos gubernamentales asignados casi exclusivamente a la compra de equipamientos “dedicados” para capacitar trabajadores especializados de producción o mantenimiento con simulación de procesos reales (para TOs posteriores se establecieron otros criterios referentes a los objetivos y la calidad de la capacitación). Por su parte el CFPA, constituido con base en una actividad conceptual y de promoción, y recursos más limitados, al reunir una “masa crítica” bipartita de actores participantes, pudo comenzar a realizar algunas actividades significativas. La instrumentación inicial de TOs aparece centrada en el equipamiento y sólo parcialmente participativa, en parte por exigir atención constante del “día a día”. A su vez el enfoque del CFP lleva a reflexionar sobre la viabilidad de sus procedimientos indirectos o la posible dilución de su influencia concreta. Un TO puede ser la solución para poblaciones menores o áreas de producción de actividad relativamente limitada con déficits específicos de capacitación, cubriendo ramas relevantes de la producción o servicios en combinaciones diversas (en ciudades mayores podría concretarse un TO para una rama dada). Los CFP deben desarrollar estructuras más amplias de acción privada en los mercados y con instituciones de capacitación, sin acción directa sino como mecanismo para actuar frente a diversos tipos de fallas (económicas, institucionales o prácticas) del mercado. Los CFP, con una asignación abierta de funciones, aun excluyendo las de capacitación directa, requieren una construcción institucional no poco compleja, que incluya capacidades funcionales para enfrentar factores causantes de tales fallas de mercado. La justificación de una estructura de CFP plantea un requisito mínimo significativo de actividad productiva local mientras que un TO puede responder a las necesidades focalizadas de una población bastante menor o productivamente poco diversificada.

La relación TO/CFP se puede plantear como la selección de una alternativa o la coordinación para una coexistencia útil. Qué **alternativa** es mejor para una localidad dada, debe resolverse localmente; pero es dudoso **a priori** que, considerando los costos y beneficios de una institucionalización más compleja y sus requerimientos mínimos para la interacción con el sistema de capacitación (que le es externo), se justifique estructurar un CFP en una localización, en que ni la demanda ni la oferta de capacitación superen umbrales mínimos. A su vez si la elección es un TO, se lo debe focalizar en algunos temas específicos para realizar a su respecto, desde el análisis de necesidades hasta el dictado de cursos con locales y equipos en general propios. El aspecto de **coexistencia de CFP y TO en un espacio dado**, se puede plantear desde el punto de vista (*ex ante*) de cómo organizar la localización de TOs y CFPs en un área geográfica, o el de cómo enfrentar (*ex post*) alguna superposición local de hecho. De acuerdo al principio del control por los actores sociales y el origen de las NIACAP idealmente desde la

sociedad y no desde la burocracia, no existe endógenamente una instancia de coordinación. Al respecto se preguntó a actores y expertos involucrados por sus puntos de vista según la experiencia ya realizada. Los actores sociales participantes solamente del CFP **tendieron a minimizar las posibilidades de conflicto**, en términos de que para ellos un CFP extiende su acción a temas y funciones difícilmente cubiertas por el TO a la vez que **no realiza** capacitación directa en competencia con el TO. Opinaron también que dado que el CFP debe establecer relaciones funcionales con instituciones de capacitación de su área, preexistentes o nuevas, puede tratar con un TO (focalizado y especializado) como con cualquier otra institución pública o privada de capacitación. En un TO los técnicos opinaron que es difícil operar en un contexto en el que no se dispone de instrumentos relevantes de política. Respecto a si esperaban que la creación de un CFP pudiera contribuir a mejorar dicho contexto, lo trataron como una posibilidad aún no demostrada e insistieron en que realmente **el factor faltante para el desempeño del TO como institución de capacitación era un sistema apropiado de financiamiento de la misma**.

5. **Recursos, sustentabilidad y análisis económico**

Instituciones asociativas eficientes de nuevo tipo deberían mejorar la efectividad de aplicación de recursos públicos o privados a la capacitación, pero también utilizan recursos sociales. Dados los plazos límite de desembolso de la asistencia los TOs saben que deben generar recursos propios en un lapso fijo. En el CFP sin un financiamiento básico inicial ello era así desde un primer momento. Estas restricciones llevan a que el debate sobre la sustentabilidad de las NIACAP quede dominado por el aspecto financiero llegándose a exigir a los TOs basar sus presupuestos en “planes de negocios”. En buena parte los actores aceptan que ha pasado el tiempo de las actividades subsidiadas y que las instituciones deben generar recursos. Por nuestra parte agregaremos que a la luz de todo lo observado **se requiere aplicar una definición amplia de sustentabilidad que incluya pero trascienda lo monetario**. El planteo puramente de financiamiento tiene limitaciones. Ciertamente, sin perspectivas para subsistir permanentemente con fondos públicos o sociales, tanto en los TOs como en el CFP se sabe que para ser viables deben vender servicios. *Sin embargo, algunos directivos siguen destacando “el problema del financiamiento de la capacitación”, o también “de la escasa demanda de capacitación por parte de las empresas”*. La primera expresión confunde dos conceptos, el de que el gasto empresario en capacitación **debe** tener financiamiento (determinados préstamos o el uso del crédito fiscal) y el de que la actividad o institución de capacitación en sí debe tener un fuerte subsidio externo. El segundo planteo equivale a afirmar que la oferta actual o potencial de capacitación de

cada institución es totalmente adecuada en su contenido, método o precio, pero que **las empresas** son reticentes o poco avanzadas, siendo la solución que se obtengan recursos externos para que se ejecute y se demande alguna forma de capacitación. Esa actitud minimizaría la responsabilidad de la NIACAP en materia de, primero mejorar su perfil de oferta, y después generar ingresos u obtener otros recursos.

En particular, además, lo importante es determinar **en qué forma enfrenta una NIACAP, desde una estrategia decidida participativamente**, el problema (entre otros) de los recursos; y si las instancias de “diálogo social” generan una mejora en cuanto a soluciones para el financiamiento de la capacitación –la capacitación puede financiarse socialmente pero no como un subsidio obligado que vaya, sin política o control, al capacitador. Más allá de estas reflexiones, sin embargo, cuando se le preguntó a miembros del CFPA si la posibilidad del esfuerzo bipartito le dará al Consejo mayor capacidad para generar (en el sentido de modificar el contexto de financiamiento y no de subsidios o donaciones) los recursos, la respuesta fue ambigua: el tema “no era aún parte del diálogo entre los actores”; agregando los sindicalistas que lo que hacía falta era exigir a las empresas la contribución ya legislada para la acumulación de fondos para capacitación. Se llegó también a afirmar, con optimismo pero con poco contenido, que los recursos parciales obtenidos ya de fuentes diversas probaban el interés de la sociedad por el esfuerzo bipartito a partir del cual “seguramente” se obtendrían mayores recursos.

Más allá de esas ideas, la hipótesis que nos sugiere el análisis es que el problema de la sostenibilidad no es solamente financiero o de tener un plan de negocios e ingresos suficientes, sino que se refiere al papel y la conducción apropiada del DSC. En lo que hace a recursos y sostenibilidad las preguntas relevantes pueden ser: *¿se han involucrado realmente los actores en la operación o dirección de la NIACAP mejorando sus servicios y los contenidos, calidad y precio de la capacitación, de forma de atraer a la demanda? Respecto al financiamiento, ¿la asociación de actores mostró algún poder especial y suficiente efectividad para plantear su visión en el debate sobre el financiamiento público o privado?* La hipótesis así planteada es que la sostenibilidad no es una mera cuestión de ventas ni de “lobby” para obtener subsidios. “Sostenibilidad” es “sostenibilidad **institucional**” y no solo financiamiento, lo que implica, en el caso de una “institución asociativa o de diálogo social”, en primer lugar tener relevancia y un planteo viable y luego una excelente vinculación comunicativa y de detección y análisis de necesidades; con comprensión del proceso local de desarrollo y conocimiento local y sectorial del cambio técnico requerido o de los procesos de inversión en marcha; como una acción de observación social y económica local desde la perspectiva de las necesidades, plantea-

da con “inteligencia colectiva” y relevancia. Este enfoque, a la vez no es condición suficiente ni automática para resolver la cuestión de cómo financiar una vida institucional útil, pero implica probablemente mejores posibilidades de inserción en la economía local y para la negociación o promoción de mecanismos financieros para la capacitación.

Para apoyar técnicamente la viabilidad y credibilidad de las iniciativas, puede ser útil fortalecer los análisis de proyectos del DSC con conceptos microeconómicos actuales relacionados con la operativa de los mercados y de las instituciones. En los análisis de cambio técnico (que incluye la capacitación) se ha llegado a comprender que el modelo básico de mercado debe ser adaptado o complementado mediante la consideración de la incertidumbre, y de las diferencias entre beneficios y costos privados y sociales, y entre incentivos para las empresas (viabilidad de la producción, productividad, calidad) e incentivos para los trabajadores (defensa del actual puesto de trabajo, empleabilidad), y aun de otros factores.³⁶ Los modelos de TO y de CFP son intentos de desarrollar intervenciones que mejoren la operación del mercado actuando sobre factores como los mencionados. Pero la existencia de un TO o un CFP o la realización de otra intervención conllevan a su vez costos directos y tal vez otros indirectos. Con buenos resultados la asignación social de los recursos se mejora ya que los destinados a la capacitación se gastan mejor. Pero este proceso consume recursos y puede, además, inducir otras interferencias o distorsiones. En ese contexto, y sin intentar definir exactamente el análisis microeconómico a aplicar para comprender la operación de los sistemas de capacitación, en particular los asociativos, se sugiere que conviene promover la mejora del análisis y la justificación de los proyectos de capacitación en términos de conceptos adecuados disponibles. Un área de debilidad que por ejemplo se observa, es la de falta de información precisa sobre costos y beneficios y la falta de un modelo de beneficio-costo para la capacitación; también, se notó un escaso uso aún de argumentos relevantes con respecto a la viabilidad y pertinencia de la acción conjunta y las ventajas que tendría, por ejemplo: que si todas las firmas participaran en la capacitación, disminuiría el verdadero costo de los “viajeros sin boleto” (*free riders*, los que no pagan el viaje) y de la sustracción de trabajadores (*poaching*) –es decir disminuiría la subinversión en capacitación. La relación entre los mandantes (actores sociales) y los técnicos se analizaría en el enfoque “agente-principal”. Finalmente la contabilidad analítica de beneficios y costos de la nueva institucionalización debería incluir desde el punto de vista social *tanto las transferencias de recursos a las instituciones como los*

³⁶ Por ejemplo el gasto en investigación o en capacitación de las empresas tiende a estar debajo del óptimo social por razones tales como apropiabilidad limitada de beneficios, riesgos, o información asimétrica sobre los resultados de la capacitación y las competencias realmente adquiridas, así como por las tendencias a la rotación aumentada de los trabajadores ya capacitados incluyendo la posibilidad de que los atraigan con incentivos marginales, empresas que no realicen el esfuerzo de capacitación.

*costos de mantener equipos especializados de variada productividad en las instituciones oficiales y promotoras, incluyendo asignaciones para promotores y consultores **in situ**. La consideración de la asociatividad como un valor en sí mismo no justifica no aplicar instrumentos actuales de microeconomía o economía institucional para evaluar proyectos de NIACAP o desempeños efectivos de las mismas.*

C. LOS ACTORES Y SUS MOTIVACIONES EN EL DESEMPEÑO DEL DSC

1. Actores identificados y su visión general de la participación y la asociatividad

Las entrevistas realizadas en TOs y el CFPA incluyeron el análisis de **factores que hubieran facilitado el DSC**. Se verificó que las experiencias de DSC analizadas no partieron de una difusión local, previa a la irrupción práctica de los TOs y CFPs, de ideas de participación de los actores sociales en la esfera de la capacitación. Existían apenas elementos de diálogo o tratamiento concreto de algunos temas³⁷ y un caso de una experiencia específica de colaboración bipartita.³⁸ El principal factor actuante según los actores es el efecto de los cambios estructurales sobre los temas de negociación. Para el presidente de una cámara, lo que hizo factible en 1995 su asociación en un TO con trabajadores, fue el cambio de actitudes que siguió a los cambios de contexto económico después de años de enfrentamientos en un contexto inflacionario, y además la adopción por la asociación empresarial de objetivos “de mayor relevancia social, conocimiento de los problemas de la comunidad y espíritu de servicio en un nuevo papel social”.³⁹ Hoy además “comprenden la importancia de la gente y de estimular su interés por el cambio [y que] es inútil introducir tecnología sin apoyo y sin la voluntad de hacer que el cambio sea operativo”. Los empresarios creen, además, que en el pasado, si el sindicato lograba nuevas ventajas, los trabajadores no daban importancia a si la empresa perdía o ganaba o estaba bien dirigida. En el nuevo contexto, aun si fue bajo presión gubernamental, ellos “buscaron el contacto con el sindicato” y acordaron la creación de la nueva entidad. A la vez consideran que el

³⁷ En la Ciudad Delta el diálogo práctico o experiencias de interacción relevantes han sido la interacción entre la gran empresa local y la escuela técnica que incluyó asesoría y la formación de un consejo asesor; determinadas comunicaciones y también conflictos, dentro de la planta, referentes al cambio técnico y organizativo y nuevas calificaciones requeridas en la fuerza de trabajo; y tal vez otras interacciones posiblemente registradas entre la comunidad, la escuela, los actores sociales, etcétera.

³⁸ La experiencia asociativa previa fue la de trabajadores de una rama del Estado provincial que actuaron en el Consejo Asesor de Capacitación establecido por las autoridades, que consideraron imperfecta por falta de receptividad de las autoridades a sugerencias sobre capacitación originadas en la representación laboral.

³⁹ Ese rol social incluiría, tanto dar apoyo a las pequeñas empresas con servicios que individualmente no podrían obtener, como ingresar al debate sobre política y legislación tributaria.

sindicato no tomó conciencia de todas las posibilidades que se abrían y mostró un bajo interés en la participación; la fuerza de trabajo a nivel de empresa demostraría mucha más conciencia de la necesidad de un cambio. Dicho esto, admiten también los empresarios que “no insistieron” en promover la participación. Los sindicalistas indicaron que cuando se requirió su participación en el TO entendieron que se les pedía un apoyo político, y que no tuvieron conciencia de que podían reclamar mayor participación o más atención a las prioridades del sindicato o de los trabajadores en el proyecto o requerir que el mismo se manejara en forma realmente bipartita. “No participaron, porque no se hicieron reuniones.”

2. Incentivos para la participación y motivaciones de los actores

La palabra incentivo se refiere a todo factor que influya sobre la conducta de un agente.⁴⁰ En materia de DSC la referimos a motivaciones: i. para promover u operar acciones de capacitación; ii. para participar en el DSC o incorporarse a una NIACAP; iii. para comprometerse en procesos indirectos cuyos beneficios surgirán en el futuro no inmediato. Los actores reconocen un primer nivel de motivación común y general –la valorización en sí del aprendizaje y la capacitación.⁴¹ Más específicamente, los empresarios aspiran como mínimo a una capacitación “mejor que la que ofrecen los proveedores de equipo” para contar con operarios que usen adecuadamente nuevos equipos o tecnologías. Para los trabajadores la primera valorización propia de la capacitación está en la mejora de la empleabilidad y la adquisición de capacidades “transportables”. Aparte de esta natural divergencia, las motivaciones mencionadas por una u otra parte para compartir una acción constructiva incluyeron ideas de servicio a la sociedad, de contribución a la generación de bienes colectivos y de construcción de un “poder útil” para actuar en la sociedad; así como en ocasiones, deseos de mostrar un compromiso y un perfil de responsabilidad que apoye a la legitimación social del actor. Concretamente, además, los participantes del DSC en los 1990 enfrentaron problemas estructurales. No están afinando respuestas a temas de calidad del trabajo o de remuneración sino enfrentando problemas como que las empresas pierden competitividad y ventas, y los sindicatos, sus afiliados. Para explicar el cambio se reiteró que ambas partes “navegan en el mismo bote”, aunque ello a veces pareció solo significar que los sindicatos o trabajadores en la actual situa-

⁴⁰ La palabra incentivo no se refiere meramente a por ejemplo, un pago por productividad sino que tiene un significado mucho más amplio para abarcar toda señal o motivación a la que respondan los agentes. En caso de divergencias en intereses u objetivos puede ser necesario para viabilizar una acción, establecer compensaciones para participantes que consideren que enfrentan costos demasiado altos o que los incentivos (en el sentido señalado) que perciben son demasiado débiles.

⁴¹ Para ser más específicos varios dirigentes sindicales se extendieron sobre situaciones diversas actuales que evidentemente requerían diferentes tipos de capacitación especializada.

ción tendrían mayor disposición a adaptarse a las necesidades de la empresa. Un enfoque de más interés fue el de un experto de una empresa del CFPA que indicó que, dada la diferencia de capacidades para evaluar la oferta de servicios de capacitación según el tamaño de la empresa, es necesario tener instituciones basadas en el DS que resuelvan problemas del **mercado de capacitación** y no solo problemas de cómo organizar determinada capacitación.⁴² Esta opinión es relevante a la validación de los CFP como instituciones que hagan más eficiente el mercado de la capacitación.

Los incentivos o motivaciones para adherir al DSC fueron evidentemente diversos. Pero a la vez **faltó el importante concepto de participación conjunta en cambios estratégicos para la reestructuración**. Ello puede deberse a un consenso tácito en que el cambio técnico es aun responsabilidad o facultad de la empresa, siendo la perspectiva laboral la de **adaptarse** a la reestructuración. Otras limitaciones, pero más de esta presentación que de lo recogido como información, incluyen dos importantes temas adicionales, por razones diversas no enfrentados o resueltos en las NIACAPs y en que tampoco se puede profundizar aquí: la actitud referente a los intereses de trabajadores no representados directamente por ninguno de los actores productivos (los desocupados, los jóvenes o las trabajadoras) y el tema de la empleabilidad. Por ejemplo en materia de empleabilidad tanto la empresa como el sindicato parecen aceptar que la primera tendencia para la empresa sea ocuparse de las categorías de capacitación más requeridas para la producción y no de la empleabilidad.

3. La motivación en un contexto de métodos y efectos indirectos

A priori parece que no debería ser lo mismo alcanzar una motivación para promover y participar directamente en la capacitación, o una motivación suficiente para comprometerse en la creación de un CFP, institución específica de intervención indirecta y compleja en el mercado de capacitación (sería más fácil requerir el fortalecimiento y la extensión de las actividades de capacitación del Estado o, en términos de esquemas bipartitos, conformar la asociación o programa mínimos necesarios para directamente realizar la capacitación). Sin embargo, algunos actores parecían haber aceptado el modelo del CFP de intervención en el mercado, sin contrastarlo explícitamente con la posibilidad de una intervención directa en la capacitación en sí. Los trabajadores mencionados del gobierno provincial aceptaban un esfuerzo sin resultados de muy corto plazo como “una apuesta al futuro (...) que podía beneficiar al conjunto de la sociedad (...) y estimular la

⁴² La gran empresa o la que tiene estructura de gestión de recursos humanos está en mucho mejor posición para la evaluación de una oferta heterogénea de servicios de capacitación que una empresa menor.

participación de los sindicatos en nuevos tipos de actividades”. Un vocero de empresas manifestó simplemente que era bueno comenzar a estructurar algo que era necesario pero no existía, que su asociación había intentado realizar actividades de capacitación sin lograr consolidarlas y que su posición era apoyar desarrollos institucionales para la capacitación. Un sindicalista experimentado manifestó que a pesar de resentir la actitud de las empresas, más dispuestas a despedir trabajadores que a invertir, ellos tenían una vocación para integrarse con los empleadores y coexistir generando empleo. Un participante del CFP mencionó el logro de un consenso en el sentido de que **en una sociedad los resultados se obtienen a través de las actividades de otros**, y el estímulo de identificar nuevos temas específicos para la acción. Por ejemplo, al percibir las necesidades de información para la programación de la capacitación impulsaron los análisis de oferta y de demanda.

4. La experiencia concreta de Diálogo Social

Los procesos asociativos o de DS incluyen la expectativa de una relación estable y equilibrada que lleve a la anticipación de necesidades de capacitación y a la instrumentación y supervisión, con participación del capital y del trabajo, de políticas y actividades técnicas de las NIACAPs. Para analizar la operación de este sistema en los casos prácticos y la conveniencia y la mejor forma de su continuación o profundización, se examinaron el nivel o intensidad de participación de los actores, qué objetivos revelaron a través de su participación y cuáles fueron los procesos de consenso o por lo menos de minimización de diferencias; así como en qué medida los actores convocados compartieron la dirección de la NIACAP o si existió una concentración de control, –y cuáles fueron las lecciones obtenidas de la experiencia.

Resumiendo al extremo lo observado: el nivel de DS fue bajo en un TO, algo más efectivo pero con particularidades en otro y más pluralista y activo en el CFPa en esta etapa formativa. En los dos TOs por su especificidad participaron solo uno y dos sindicatos respectivamente; los que además (en un caso más que en el otro) adoptaron una actitud pasiva más que la de afirmar su rol en el TO. En el caso que implicó la participación de una gran empresa por un lado y pequeñas empresas dispersas por otro, tanto los contactos regulares como la provisión y contratación de servicios se concretaron entre la gran empresa y el TO, con los sindicatos miembros del TO manteniendo la relación con ese empleador al nivel de la planta más que en el contexto del TO.⁴³ En parte el bajo nivel de participa-

⁴³ Cuando en las entrevistas se hizo alusión a estas características, los actores representantes de las empresas o de la institución educativa involucrada, argumentaron que los propios sindicatos no habían demostrado

ción parece consecuencia de un conjunto de definiciones iniciales poco preciso, en que las directivas sobre TOs solamente decían que los actores sociales debían “velar” por la gestión apropiada de la nueva institución, y no que todos los actores asociados debían tener participación en la formulación de su política ni que las gerencias profesionales de los TOs debían subordinarse a las decisiones asociativas. En ese contexto los participantes más dinámicos (actores originadores del proyecto, educadores o técnicos) continuaron dando impulso a sus proyectos y concentrando responsabilidades.⁴⁴ En un proceso de convocatoria más amplia en el CFPA el número de actores directivos es diferente (en el Consejo Directivo y como síndicos hay siete empleadores y siete trabajadores) y su participación mucho más sistemática, y el sistema funciona con mayor nivel de información para coordinar actividades de miembros que requieren además estar informados. Dicho esto, se menciona nuevamente las reservas que puede plantear cierta heterogeneidad dentro de la amplia convocatoria de asociados del CFPA, en particular los de participación indirecta a través de asociaciones de empleadores de representatividad o cobertura aparentemente desigual.

5. *Los papeles de los actores y de los técnicos de NIACAPs y su interrelación*

Sea en la planta o en el diálogo institucionalizado, ¿a quién se reconoce como calificado para opinar válidamente sobre necesidades y prioridades de capacitación? Para un responsable de empresa en temas ligados al cambio técnico el conocimiento de los tipos de capacitación requeridos lo posee el personal técnico conocedor de la tecnología involucrada en las nuevas inversiones. Consideró, además, importante la realimentación de información por parte de los trabajadores acerca de la capacitación impartida⁴⁵ pero no demostró interés por las opiniones de los trabajadores sobre necesidades de capacitación para la operación industrial. Respecto al rol asignado por TOs en existencia a las **firmas** como actores con opinión, por lo menos en un caso un director de TO opinó que al estimular a las empresas a que expresaran su interés o prioridad respecto a áreas de

mayor interés; pero al continuar las preguntas agregaban que realmente tampoco había habido un estímulo de los miembros más activos del TO para estimular a los más reticentes a asumir su función en el proyecto.

⁴⁴ En el TO de Ciudad Delta los miembros del Consejo Directivo que debe formular y ejecutar la política son todos docentes de la escuela técnica. Ninguno es sindicalista. Un representante empresario es el secretario técnico. En un seminario un sindicalista resumió la situación manifestando que se habían firmado conjuntamente los documentos iniciales pero que el TO fue después dejado librado (por actores como ellos mismos) a su propia evolución.

⁴⁵ Por ejemplo, citó casos en que los trabajadores requirieron el fortalecimiento de conocimientos básicos para aprovechar mejor los cursos técnicos, además de solicitar más horas de capacitación. También propusieron formas de usar los equipos de simulación de procesos del TO para analizar situaciones planteadas en el equipo de producción nuevo en la planta.

capacitación y designaran trabajadores para su capacitación en el TO, ya les otorgaba en buena medida la participación. A su vez un miembro del cuerpo técnico de la escuela y del propio TO afirmó que las empresas no eran participativas; que en su localidad el Centro de Producción y Comercio había firmado el acta de constitución del TO pero no envió un representante por un año y medio, y sobre todo que las pequeñas empresas carecen de estructura y de conciencia de la capacitación, y que menos aún podía esperarse su interés por participar en la nueva asociatividad del TO.

El enfoque señalado sustenta la apropiación de las NIACAPs por los técnicos. El caso opuesto es el de la “apropiación” (en el sentido de involucramiento decisivo) de la conducción de la NIACAP por parte de los actores sociales. En el CFPA se planteó a varios directivos provenientes de ambos sectores sociales si ellos, una vez que el apoyo técnico y promocional externo había movilizado la formación del Consejo, se habían hecho efectivamente cargo de su orientación y conducción. Contestaron que daban pleno reconocimiento al técnico promotor por su contribución pero que el Consejo como tal había desarrollado independencia respecto a su influencia posterior. Un sindicalista dijo que el CFPA no era algo construido por los técnicos con una representación de los trabajadores o empresarios agregada “como decoración”: cuando los técnicos presentaban propuestas se las discutía y se las aceptaba o rechazaba, estando ellos en condiciones de orientar el trabajo del técnico, por ejemplo respecto a cómo proceder según las reacciones de diferentes ramas productivas a las que se deseara proponer actividades. Otro sindicalista afirmó que los técnicos no podían reemplazar a los líderes sociales ni levantarse a debatir en una asamblea de fábrica.

6. Otros aspectos de la experiencia asociativa

Un dirigente sindical recordó que su primer contacto con lo que sería la formación del CFPA fue en una reunión general organizada en 1996 por el gobierno local y la OIT. A partir de la misma varios dirigentes como él, se reunieron para analizar la información recibida. El movimiento sindical de la ciudad estaba fragmentado pero sindicatos que no podían compartir la conducción de la Confederación local pudieron, sin embargo, compartir actividades del CFPA: en el Consejo aumentó la tolerancia recíproca y su existencia promovió un nuevo tipo de coordinación entre sindicatos locales de diferentes posiciones. Hubo factores de oposición o rectificación de la iniciativa que se decantaron. Algunos sindicatos trataron sin éxito que la misma se replanteara como requerimiento directo de fondos para la capacitación, lo que no era el sentido de la convocatoria; igualmente una minoría hizo una lectura política partidista y por pertenecer a un

movimiento diferente al del partido gobernante del municipio no se integró al Consejo. Pero un dirigente también opositor consultado señaló que ***la sociedad como un todo está aprendiendo a no oponerse a los proyectos solo en función de su origen***. Un empleador explicó que la autoridad municipal apoyó el concepto y convocó a escuchar a los asesores –contribuyendo a la generación de masas críticas en los campos sindical y de empleadores, y a su turno, a nivel institucional, con participaciones equilibradas tanto de los distintos actores sociales como de los sectores de producción y de servicios. Otro representante empresario, que reconoció falta inicial de confianza en la idea, indicó que los empresarios inicialmente no se organizaban y no tenían propuestas; y un sindicalista indicó que *no había sido fácil para los empresarios “entender de qué se trataba”*. Los empresarios creen que los sindicatos estaban mejor organizados para negociar pero, además, que sus dirigentes han aumentado su interés por los resultados y por los puestos de trabajo que la empresa pueda mantener.

Un gerente de empresa analizó la naturaleza de los TOs y CFPs. Un TO se orienta a las competencias específicas de un grupo específico de trabajadores. Un Consejo tiene un proyecto más abarcativo y no existe para suministrar capacitación ***sino para dar su apoyo conjuntamente a la empresa y los trabajadores en el área de capacitación***. Como institución, el Consejo debe poder enfrentar una temática más abstracta, promover altos niveles de confianza y credibilidad y construir consensos. Este proceso lleva tiempo. Requiere estar capacitado para discutir los temas sin reservas acerca de si hablar o no hacerlo. Las partes deben aclarar sus pensamientos y acordar o discrepar pero “acumulando trabajo conjunto”, superando desconfianzas recíprocas directas o políticas. Un delegado sindical indicó que el tiempo había ayudado a pesar de que no es fácil generar confianza entre el capital y los trabajadores. Enfatizó que el Consejo no se había desviado a debatir puntos de negociación laboral como duración de jornada, riesgos de trabajo, u otros. De todas maneras la integración lograda no resultó igualmente viable en todas las ramas económicas ya que el grado previo de confianza o la calidad previa de las relaciones industriales eran diferentes rama a rama. Existió, además, un problema remanente en el hecho de que las partes admiten haberse autocensurado respecto a discutir temas conflictivos como la diferencia de posiciones sobre la contribución, establecida por ley provincial, para que las empresas financien un fondo de capacitación, que las empresas rechazan pagar afirmando que los fondos se pierden en el Tesoro provincial. Esta autolimitación evita los enfrentamientos pero a través de una restricción que contradice el principio mencionado de debate sin reservas.

7. **Resultados, aprendizaje institucional y de los actores, y limitaciones en las experiencias de DSC**

Se pueden formular dos preguntas adicionales importantes: **¿qué aprendieron los actores?, ¿qué limitaciones a su plena participación han existido y qué costos han generado?** Los estudios de caso sugieren que el aprendizaje social ha sido desigual. El CFPA parece por ahora más participativo y generador de mayores oportunidades de aprendizaje individual y colectivo respecto a como establecer participativamente una institución de nuevo tipo y cómo iniciar una acción efectiva a partir del Diálogo Social. A más largo plazo su tasa efectiva de aprendizaje dependerá del real nivel y contenido de sus actividades. En los TOs se ha acumulado más tiempo de experiencia y utilización de recursos pero una participación más limitada puede haber restringido el aprendizaje. En ese contexto interesa presentar directamente impresiones adicionales sobre resultados y lecciones de los procesos de DS y nueva asociatividad recogidos en entrevistas y en las sesiones de un seminario general con los actores. Se comienza por un conjunto de **opiniones provenientes de actores del CFPA**:

- Al preguntarse a un dirigente sindical si sus expectativas actuales sobre el Consejo eran mayores o menores después de las primeras experiencias, afirmó tener una confianza incrementada, que la energía del grupo había aumentado y que quienes no se han unido a la iniciativa mantienen, sin embargo, una observación interesada. Un empresario sugirió que las contribuciones de las partes han sido complementarias, ya que *los trabajadores conocen las necesidades de capacitación y los capitalistas saben cómo les está yendo a las empresas*. Muchos y diversos temas han sido resueltos o aclarados incluyendo por ejemplo en qué tiempo (el de trabajo o fuera de él) debe realizarse la capacitación. Se admitió sin embargo, que no fue solo el diálogo sino la presión generada por el clima enrarecido de negocios lo que presionó para que se alcanzaran acuerdos.
- El nivel de concientización de los trabajadores u otros actores respecto a la existencia y papel del Consejo es aún bajo. Las dirigencias sindicales o empresarias y los técnicos de empresa participante tienen mayor exposición a los temas del Consejo. A su vez, aunque dentro del Consejo la representación empresarial no ha acotado su participación, al nivel de los respectivos grupos de origen, *el trabajo del Consejo ha tenido mayor impacto en la comunidad sindical*. El empresario, particularmente el dueño de una pequeña industria, tiene su mayor preocupación en el flujo de fondos.
- Sobre la supuesta necesidad de *dar capacitación a los dirigentes sindicales* para compensar asimetrías en capacidades, un dirigente contestó que *su problema no es estar menos preparados sino el debilitamiento en sí de los sindicatos y de su poder de negociación debido a los cambios económicos*.

Los siguientes comentarios provienen **del seminario con actores**:

- En términos generales los puntos débiles de los TOs han estado en el pobre nivel de interrelación formal o diálogo social, en las dificultades para lograr el autofinanciamiento y en la deficiente cobertura de la población que debe ser capacitada.
- Un representante sindical miembro de Consejo describió la experiencia de superar una “doble contradicción”. En primer lugar al compartir la representación laboral con otros gremios, posteriormente a situaciones conflictivas en el movimiento sindical, en segundo lugar al sentarse a identificar problemas conjuntamente con representantes de las empresas y *llegar a acordar objetivos comunes a pesar de tener intereses diferentes*. Los grupos sindicales y empresariales mostraron que pueden trabajar juntos y también promovieron vinculaciones y acuerdos con y entre otros actores sociales, laborales y académicos.
- En el programa de TOs al principio el cumplimiento de requisitos fue “solo formal” ya que el objetivo era asegurarse los recursos disponibles pero **sin que los actores estuvieran convencidos** respecto a las propuestas. La metodología más reciente de promoción de TOs incluye muchos cambios. Es difícil en un TO imponer desde el exterior una relación perfectamente equilibrada pero por lo menos se deben tomar precauciones como asignar responsabilidades (directivas) equivalentes a actores de diferente tipo.
- La actividad de un TO tiene límites bien definidos, por ejemplo realizar análisis de mercado pero dentro de límites estrictos. Un CFP aporta un marco de desarrollo y condiciones para la acción. “*El CFP es estratégico, el TO es táctico.*”
- Aun en situaciones asociativas los individuos importan. Las cosas funcionan mejor cuando los delegados participan asiduamente en las tareas asociativas, y se van desarrollando códigos y formas de mantenerse involucrado. Por otra parte la experiencia de pertenecer y participar genera “una inteligencia colectiva”. Se identifican objetivos y se resuelven problemas por consenso. Los programas de apoyo o de promoción ayudan pero no deben prescribir acciones o soluciones detalladas. En las NIACAPs son cruciales la comunicación y la información.
- Los factores de éxito fueron, en primer lugar la representatividad –en el sentido de una masa crítica con participantes **que generen la confianza de la sociedad local**. En segundo término, conceder a cada experiencia tiempo suficiente para decidir sobre los “qué” antes de decidir los “cómo”. En tercer término, anticipar desde un principio las soluciones para el problema de financiamiento.
- Finalmente, los CFPs y los TOs están vinculados al cambio estructural en su región de influencia. Su participación en la búsqueda de nuevas actividades

puede ser importante en vista de los cambios de contexto económico y rango de actividades productivas de cada localización. Existe la necesidad de coordinar los conocimientos que por sí tienen los trabajadores, las empresas y el gobierno.

Los casos de falla o resultados pobres del DSC, pueden deberse al propio DS o a otros factores. Nos interesan (si existen) los “costos de no participación” o **costo de la exclusión práctica de parte de los asociados**. Las observaciones sugieren que *todo límite que se ponga a la participación tiende a transformarse en un límite en la capacidad de respuesta a necesidades de todos los actores y de la sociedad, en límites en el aprendizaje institucional y en la inserción real en la sociedad local; y, como corolario, en límites sobre la posibilidad de obtener apoyo social cuando se lo requiere*. Impedimentos para que haya un rango más amplio de aportes y puntos de vista llevarían a los TOs a un sendero estrecho de actividades e intereses en detrimento de un desarrollo más rico. Por ejemplo, cuando en 1999 la situación de una comunidad y del TO en ella establecido aparecen deteriorados, la pregunta relevante sería si el TO en dificultades sufre solo los efectos de la recesión o si, por el tipo de perfil técnico y de actividad adoptado (baja diversificación y fuerte especialización en un tipo de capacitación) así como falta de una red más extensa de relaciones en la sociedad, este TO alcanzó **un límite, no de mercado sino social** –la falta de relación con agentes y necesidades reales. Parece válida la hipótesis de que la noción de sostenibilidad trasciende el concepto de recursos financieros y requiere integración e inserción institucional en el medio.

D. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿HACIA NUEVAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL EN LA CAPACITACIÓN?

La combinación de estudios de caso diferentes generó una variedad de análisis y percepciones que pueden ser útiles para el diseño estratégico y selección de instrumentos en modelos de capacitación apoyada en el DS. Se intuye por ejemplo que en cualquier formato de NIACAP se debe *consolidar en los primeros años de la experiencia una participación equilibrada según un modelo apto de Diálogo Social, o de lo contrario el modelo institucional de verdadero DS será eventualmente abandonado*.⁴⁶ En general, se encontró que el DSC fue de nivel y desempeño no homogéneo pero –descontando incluso versiones muy optimistas o de parte interesada– en muchos aspectos positivo o por lo menos promisorio. Para proseguir

⁴⁶ Un fundamento adicional para este corolario es que en el débil marco regulatorio de las experiencias vistas en materia de TOs, el Estado tiene poder de corregir desvíos sólo antes de completar los desembolsos de la asistencia.

su evaluación como instrumento harán falta nuevas y sucesivas observaciones. En esta conclusión se pasa directamente a algunos temas de política.

Una política que incorpore el DSC como instrumento para fortalecer, diversificar o directamente crear la capacitación hoy inexistente, debería ocuparse tanto de las nuevas instituciones asociativas locales, como de posibles sistemas de promoción o apoyo que no restituyan la centralización. Del proceso de análisis realizado surgen criterios y sugerencias para los dos niveles pero el estudio realizado se acercó mucho más a las instituciones autónomas que a evaluar el sistema institucional oficial externo a las mismas. Las observaciones que siguen, reflejan el grado diferente de profundización a uno y otro nivel con que se definió el estudio pero como criterio general se debe señalar que así como cada institución (NIACAP) debe estar coordinada y dirigida por sus actores participantes; el sistema de instituciones asociativas de capacitación, si alguna vez se conformara, para ser coherente debería a su vez generarse desde sus instituciones participantes (indirectamente, una vez más, desde los actores), tanto o más que desde la “acción pública”.

En general la conclusión del estudio **favorece continuar** por lo menos con **el desarrollo de experiencias asociativas de actores productivos en marcos de desarrollo regional o local** en que asuman la responsabilidad de planificar, apoyar y ejecutar proyectos institucionales orientados a la capacitación. Esto no significa desde ya hacer los procesos sociales estudiados base obligatoria de **todas** las actividades de capacitación sino una sugerencia de que, dadas condiciones mínimas, **un proceso que convoque una inteligencia colectiva (local) puede ser el único medio para enfrentar una variedad y especificidad (también local) de necesidades, frente a cambios rápidos e impredecibles tanto en las tecnologías más avanzadas como en las más difundidas, y con restricciones sobre la disponibilidad actual de recursos humanos e institucionales para la capacitación en sí y para las actividades de apoyo**. La expectativa surgida del estudio es que la experiencia y aprendizaje adicional tenderán a confirmar al método asociativo o participativo local **casi como una necesidad, más que como una opción** en lo relativo a materias en sí imposibles de enfrentar a la distancia desde dependencias del sector público,⁴⁷ –pero recordando a la vez que sería inteligente seguir mejorando nuestra comprensión de muchos problemas del DSC antes de promoverlo ampliamente como forma de institucionalización de la capacitación. En experiencias futuras los aspectos deseables del DSC tendrán que ser fortalecidos afirmando requisitos como la comprensión mejorada de los procesos de desarro-

⁴⁷ El contexto más apropiado y general de evaluación de esta hipótesis es el del tipo de cambio técnico en el proceso productivo, punto débil heredado de la experiencia substitutiva de importaciones y que para corregirse depende en alto grado de la capacitación (Soifer, 1998).

llo local y una mayor participación de los propios actores involucrados y de otras personas o instituciones de la comunidad que no lo estén. Por otra parte, acompañar al DSC en el futuro, involucrará la toma de nuevas decisiones respecto a cómo proceder y qué recursos comprometer.

Las experiencias estudiadas comenzaron todas de una promoción estatal o técnica (internacional). Proyectos futuros de NIACAP pueden provenir igualmente de alguna promoción o generarse ya como iniciativas de actores (inspiradas en información sobre las posibilidades ya probadas en otro sitio). En cualquiera de los dos casos existirán dos posibilidades, instituciones que solo se ocupen de influir en o modificar el medio o mercado de la capacitación, e instituciones con funciones directas de provisión u organización de la misma. En una perspectiva más amplia puede pensarse cuál sería la disposición de nuevas instituciones de estos tipos en una región, con TOs en algunos lugares y CFPs en otros, presumiblemente estos últimos en centros mayores, más desarrollados y de actividad más diversificada. Se puede dar la coexistencia en una localidad de un Consejo y uno o varios TOs específicos pero como se ha visto en por lo menos un caso, sería imprescindible que se aclaren *a priori* las relaciones a mantener entre ambos tipos de institución, lo que a su vez depende de si se generan en marcos o condiciones autónomos o por algún proceso de promoción y coordinación. La coordinación (con los recaudos indicados) se requiere incluso para evitar una oposición o competencia desgastadora.⁴⁸ En esta materia parece útil advertir que algunos observadores tienden a creer que la relación entre Consejo y Taller es jerárquica, por ejemplo que un CFP genera o supervisa una variedad de TOs especializados. **Ciertamente, nunca se planteó esa posibilidad.** Ha ocurrido que tras el desarrollo autónomo de iniciativas con determinados puntos de contacto como las cubiertas por este estudio resultó natural examinarlas juntas pero sin olvidar que no provienen de un esquema coordinado, sea horizontal o sea jerárquico.⁴⁹

Cualquiera sea la decisión institucional un problema pendiente importante es el de los recursos o, como se ha expresado anteriormente, el de la sostenibilidad en sentido amplio. Dado que ya se trató en el texto, solo se agregará que sin duda, no solamente la capacitación sino toda la innovación productiva deben apoyarse financieramente; pero que el apoyo y el financiamiento de la nueva institucionalización y el Diálogo Social requerirán soluciones específicas que ten-

⁴⁸ En Ciudad Alfa los diferentes caminos y falta de contacto entre el TO y el CFP pueden atribuirse a la incipiente de ambos instrumentos y que cada uno se estableció como un experimento diferente.

⁴⁹ Si alguna entidad de nivel nacional controlara ambos tipos de iniciativa (opción discutible que invocando a los actores centralizaría nuevamente el poder de decisión) tendría la obligación de velar por la coordinación debida.

gan en cuenta las interacciones de la nueva institucionalización con la apropiación de bienes materiales requeridos para la capacitación (incluso locales institucionales), requisitos de actividades complementarias, o compromisos para capacitar a desocupados o a grupos vulnerables. Y, finalmente, pero no de menor importancia: si existe una voluntad real de desarrollo descentralizado de instituciones basadas en el DSC, autónomas y saludables, existe la necesidad de que la participación, la comunicación, la información y la transparencia no se vean menoscabadas; que las nuevas asociaciones surjan de procesos de (o por lo menos seriamente **con**) los actores locales y no de decisiones o ideologías de organizaciones externas o gobiernos; y que se establezcan a la vez a todos los niveles la “obligación de dar cuenta” (*accountability*) y procedimientos de seguimiento que protejan a los proyectos de la “captura interesada” y de las desviaciones, y en que se supervise estrictamente el sentido del uso de recursos públicos más allá de cumplir con la información administrativamente exigible.

7. Innovación en el Sistema Nacional de Capacitación: los Comités Bipartitos de Capacitación en Chile

Guillermo Pérez Vega

INTRODUCCIÓN

En la última década, Chile ha presentado notables progresos socioeconómicos. No obstante los avances que ha experimentado el país, especialmente en lo que respecta al crecimiento económico, persisten ocupaciones de baja calidad, escasa productividad y mal remuneradas. El desafío que enfrentamos es sostener en el tiempo las tendencias positivas, a fin de consolidar un crecimiento que asegure una mejor participación de los ciudadanos en los frutos del desarrollo. Por lo mismo, las políticas que se han emprendido tienen por objeto contribuir a la integración de los propósitos de crecimiento y desarrollo productivo, con aquellos de participación y equidad, entendiendo que ambos se complementan y condicionan recíprocamente.

Los esfuerzos de las empresas por conseguir mayor productividad y por ampliar sus tasas de participación en los mercados, resultan cada vez más viables en organizaciones productivas menos piramidales, lo que genera un perfil de relación interna en las empresas que promueve la participación de los trabajadores y en consecuencia un mayor compromiso con los objetivos de éstas. Como resultado de lo anterior, los trabajadores por su parte, esperan mayores espacios de interlocución, y beneficiarse de la riqueza generada en conjunto.

La innovación tecnológica, los cambios en la organización del trabajo y la redefinición de competencias que requiere la economía moderna, se facilitan en la medida en que aumenta la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación dentro de las empresas y, en el conjunto de la sociedad, a través de acuerdos entre trabajadores y empresarios.

En este marco, el Sistema Nacional de Capacitación enfrenta tres retos distintos y simultáneos: el de la cobertura, el de la calidad y el de la participación. Esto supone el mejoramiento de instrumentos que apoyen a los sectores más dinámicos, y el rediseño y creación de otros, dirigidos a los sectores más rezagados de la economía. Hoy se requiere tender a la calificación permanente de los recursos humanos en las empresas. Esta debe alcanzar a todos los niveles ocupacionales, y ser suficientemente flexible para reducir los costos de adaptación a condiciones laborales cada vez más cambiantes. En suma, la ampliación de la cobertura debe necesariamente ir acompañada de un mejoramiento cualitativo de las acciones de capacitación, que aseguren su pertinencia frente al reto de la modernización productiva.

Por lo anterior, el Gobierno del Presidente Frei (1996-2000), a través de la reforma al SENCE, ha expresado su voluntad de promover la modernización y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Capacitación. Esto, reforzado por un esfuerzo permanente, concertado y sistemático con trabajadores y empresarios, facilita un mayor desarrollo de las acciones de capacitación, que signifiquen más innovación, creatividad, calidad e iniciativa de los recursos humanos, en un esquema de acción descentralizado, ágil y flexible.

Como telón de fondo de este trabajo hemos tenido permanentemente presentes las nociones de **diálogo social y capacitación**. Ambas están en el centro de la institucionalidad laboral de capacitación actualmente vigente en Chile, y forman parte de la agenda permanente de la OIT. Además, hoy se observa una urgente necesidad de revitalizar el diálogo social, extendiendo su práctica a otros niveles de las relaciones laborales, la capacitación, asumiéndola como un proceso dirigido a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias destinadas tanto a mejorar el desempeño como la calidad de vida en el trabajo.

En las siguientes páginas será abordada la institucionalidad de capacitación, su funcionamiento y su reforma. Para ello, en el primer capítulo se esboza el diagnóstico general del sistema nacional de capacitación que motivó la reforma. En el segundo capítulo se presentan las líneas generales de su transformación, que concluyó en la actual normativa sobre Capacitación y Empleo, poniendo atención también a la descripción y análisis de los actores del sistema de capacitación. En el tercer capítulo se aborda la que tal vez sea la mayor innovación de la actual ley: los Comités Bipartitos de Capacitación (CBC). En este capítulo se intenta delinear la doctrina de fondo que guió la creación de los CBC como nuevo mecanismo de la institucionalidad laboral chilena, y se describen algunos de los resultados más concretos y tendenciales de una investigación exploratoria re-

ciente. Finalmente, el documento concluye con una breve sección de conclusiones.¹

1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN LABORAL EN CHILE

El primer antecedente histórico del actual sistema nacional de capacitación laboral se remonta a los años cincuenta. En aquellos años la Universidad Técnica del Estado (hoy Universidad de Santiago) fue la encargada de realizar algunos programas de capacitación profesional extraescolar para adultos. A inicios de los sesenta, las acciones estatales de capacitación fueron encomendadas al Servicio de Cooperación Técnica (SCT), organismo dependiente de CORFO. El año 1966 el Estado da un mayor impulso a la capacitación a través de la creación del Instituto Nacional de Capacitación (INACAP). Estas experiencias se inscriben en un esquema de participación directa del Estado, que provee servicios gratuitos de capacitación. El énfasis de estas actividades estuvo puesto en la inversión directa de recursos para generar oferta de servicios.

En 1976 se promulga el Estatuto de Capacitación y Empleo (D.L. 1446, de 1976, modificado y refundido en el D.F. 1, de 1986), cuya normativa recoge un importante cambio respecto del rol del Estado en materia de formación profesional. Esta reforma significó pasar de un rol del Estado con participación directa como ejecutor de acciones a través del INACAP, a un rol normativo, financiador y supervisor de acciones ejecutadas por organismos contratados para el efecto, así como por las propias empresas. Esta normativa pone el énfasis en la generación de incentivos a la demanda a través de un subsidio estatal (Franquicia Tributaria) y una acción subsidiaria del Estado, que se manifiesta en programas públicos de capacitación financiados por recursos fiscales y ejecutados por organismos públicos o privados que se contratan para este efecto. Este sistema estuvo vigente en sus lineamientos fundamentales hasta 1997. La experiencia adquirida en dos décadas de funcionamiento del sistema mostraba algunas importantes fortalezas, pero también una serie de debilidades y áreas que debían ser mejoradas. En lo que sigue, se analizarán dichos aspectos.

¹ Agradezco la colaboración en la investigación y los comentarios de Isabel Pérez y Hernán Cuevas. Asimismo, los comentarios y sugerencias de Jaime Ruiz, Tagle y Anne Posthuma. Naturalmente, la responsabilidad es exclusiva del autor.

1.1. Fortalezas y Debilidades del Sistema de Capacitación Laboral

El mecanismo de incentivo a la demanda ha permitido incorporar al sistema de capacitación a un número creciente de empresas y trabajadores, experimentándose desde su inicio un lento pero constante crecimiento del número de trabajadores beneficiados, de las acciones de capacitación y del número de empresas que aprovechan la oportunidad de capacitar, ofrecida por esta franquicia tributaria brindada por el Estado. En 1980 se capacitaron en Chile 149.076 trabajadores que representaban un 4.58% de la Fuerza de Trabajo. En 1988, casi una década después, se capacitaron sólo 184.559 trabajadores de 4.789 empresas, que representaban 4.31% de la Fuerza de Trabajo. Los gobiernos democráticos de la Concertación de Partidos por la Democracia dieron un mayor impulso a las políticas de capacitación, pues se observaba un claro desaprovechamiento del incentivo a la capacitación por parte de las empresas. De este modo, casi una década más tarde, en 1998 se capacitaron 522.768 trabajadores de unas 14.169 empresas, los que representaban un 9.6% de la Fuerza de Trabajo Ocupada (Datos de SENCE, 1999, Departamento de Estudios).

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DE LA CAPACITACIÓN LABORAL EN CHILE, 1988-1998

Año	Total de Trabajadores Capacitados [1]	Fuerza de Trabajo Ocupada (oct.-dic.) [2]	[1] / [2] (En %)	Trabajadores capacitados vía franquicia tributaria / [2] (En %)	Fuerza de Trabajo Asalariada [3]	Trabajadores capacitados vía franquicia tributaria / [3] (En %)	Número de Empresas que capacitan
1988	184.559	4.285.440	4.3	4.1	3.138.550	5.6	4.789
1989	199.948	4.463.420	4.5	4.2	3.317.240	5.6	5.741
1990	206.288	4.525.530	4.6	4.4	3.334.330	6.0	6.034
1991	291.854	4.630.670	6.3	5.7	3.449.180	7.7	6.908
1992	322.639	4.877.430	6.6	6.1	3.640.110	8.2	7.715
1993	361.902	5.109.290	7.1	6.4	3.867.520	8.5	8.140
1994	422.727	5.122.761	8.3	7.8	3.831.161	10.4	8.569
1995	439.469	5.174.413	8.5	8.1	3.861.913	10.8	9.367
1996	483.310	5.298.680	9.1	8.5	3.920.810	11.5	12.618
1997	516.713	5.380.210	9.6	9.0	3.997.790	12.1	14.825
1998	522.768	5.432.360	9.6	8.8	4.014.630	11.9	14.169

Fuente: SENCE, Departamento de Estudios, 1999.

Por otra parte, la descentralización en la toma de decisiones ha permitido cubrir a empresas de todas las regiones del país y de diversos sectores productivos, posibilitando además, que la decisión por capacitación sea tomada en el lugar más cercano a la necesidad, sin intervención de entidades públicas o sistemas centralizadamente comandados.

A pesar del crecimiento en el número de acciones de capacitación y empresas adheridas durante el período, el sistema ha mostrado algunas limitaciones que es necesario superar. Las principales debilidades del sistema dicen relación con la baja cobertura, la precaria focalización de los programas, la insuficiente calidad de las acciones de capacitación y, finalmente, la insuficiencia de los sistemas de control e información. Se puede señalar que, a pesar del aumento del número de trabajadores capacitados, los porcentajes en relación a la fuerza de trabajo muestran claras insuficiencias, si consideramos el contexto del desafío de la productividad en que se encuentra empeñado el país, que exigiría capacitar cada año a un 20% de la fuerza de trabajo ocupada para que cada trabajador pueda tener acceso a la capacitación al menos una vez cada cinco años.

También se ha observado que la capacitación efectuada se ha focalizado insuficientemente en los grupos de trabajadores menos calificados. Otro aspecto que debe ser mejorado en el sistema, es la calidad de las acciones de capacitación, que no es siempre óptima ni claramente conocida. Un cuarto elemento a mejorar dice relación con el perfeccionamiento del mercado de capacitación. En general, existe poca claridad de las señales de las empresas hacia los organismos ejecutores, y la oferta de éstos se concentra en pocas especialidades del sector servicios y administración. Un quinto aspecto a mejorar, asociado al rol del SENCE, es el perfeccionamiento del mercado de capacitación, dado el escaso desarrollo de sistemas de información que permitan elevar la capacidad de la organización para agilizar los procedimientos internos, especialmente aquellos relacionados con el procesamiento de datos para fines de información y control. En la siguiente sección se analizan éstos y otros aspectos del sistema de capacitación laboral chileno.

1.2. Insuficiencias relativas a la utilización y focalización de la franquicia tributaria

Primero, era muy notable una utilización solo parcial del subsidio. Solamente 7.715 empresas liquidaron en el SENCE gastos de capacitación en 1992, lo que representaba un 2% de las empresas contribuyentes registradas en el SII (Servicio de Impuestos Internos). Estas utilizaron, en promedio, solo el 49% de su fran-

quicia potencial. En años posteriores, el número de empresas que utilizaron la franquicia tributaria fue en aumento. En 1994, el número de empresas que liquido gastos de capacitación fue de 8.569 y en 1996 eran 12.618. No obstante, su número siguió siendo insuficiente.²

Segundo, se observaba una concentración del uso del subsidio en la gran empresa y en el estrato de trabajadores de mayores ingresos. Si se analizan los datos de capacitación según el perfil de formación profesional de los capacitados, se observa que la parte más importante de las acciones de capacitación se había dirigido a los segmentos de trabajadores más calificados, y solo una parte muy menor se dirigió hacia aquellos sin calificación. En el período 1988-1992, las grandes empresas captaron el 80,1% de la franquicia, contra un 14% de la media- na empresa y solo un 5,1% de la pequeña. En relación a la participación de los trabajadores por niveles fue de 20,3% para ejecutivos y profesionales, 13,8% para mandos medios, 28,1% para administrativos, 30,2% para trabajadores califica- dos, 5,6% para trabajadores semicalificados y solo 1,9% para trabajadores no califi- cados. En 1996, la participación por niveles era muy similar. Ejecutivos y pro- fesionales representaban un 17%, mandos medios un 12%, administrativos un 34%, trabajadores calificados un 29%, trabajadores semicalificados un 6% y tra- bajadores sin calificación un 2%. Como se puede observar, más del 60% de las acciones de capacitación, estuvieron dirigidas a los trabajadores con mayor cali- ficación, frente a un 7 u 8% para trabajadores con escasa o nula calificación.

Tercero, el sector de la pequeña y micro empresa, no resultaba beneficiado con el subsidio, por diversas razones entre las que se cuentan factores culturales y problemas de liquidez. Como se señalara en el segundo punto, la participación de las pequeñas empresas alcanzó a solo un 5,1% en el período 1988-1992 del total de empresas que realizaron alguna actividad de capacitación. Este sector de empresas resulta muy significativo en la perspectiva de su aporte al crecimiento del empleo.

1.3. Problemas relativos a los Programas de Becas

El programa de becas, destinado a personas que están fuera del mercado del trabajo, también mostraba una insuficiente cobertura. Para este programa, que opera a través de la asignación de recursos por concurso (Licitación Pública) en- tre los Organismos Capacitadores autorizados, se observa que, durante el año 1992, se destinaron \$642,1 millones, destinados a un total de 2.000 personas aproxi-

² Los datos que se entregan provienen del SENCE, Departamento de Estudios y del *Boletín Estadístico SENCE, 1994-1996*.

madamente, de los cuales alrededor de un 30% eran mujeres. En el año 1993, estos recursos ascendían a \$41.073 millones, para la atención de aproximadamente 3.000 beneficiarios. De estos, alrededor de un 30% fueron mujeres.

Las cifras resultan poco significativas en relación, por ejemplo, al gran número de jóvenes egresados y desertores del sistema de educación formal que se incorporan al mundo del trabajo sin competencias laborales. A comienzos de los noventa se estimaba que los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban llegaban a 200.000. Por otra parte, la creciente incorporación de la mujer al mercado del trabajo, producto del crecimiento del empleo, exige una preocupación especial, que atienda las necesidades de esta categoría social, en la perspectiva de contribuir a su incorporación a empleos más productivos.

1.4. Nuevas necesidades no cubiertas por el sistema de capacitación laboral en Chile

La incorporación de nuevas tecnologías a la producción, así como la apertura a mercados internacionales, permiten una mayor y más permanente movilidad de factores hacia actividades económicas de mayor rentabilidad. Esto implica procesos de obsolescencia de las competencias laborales de los trabajadores, que tardan mucho tiempo en ajustarse. Lo anterior sugiere la necesidad de contar con instrumentos que contribuyan a la movilidad del factor trabajo, tanto en lo que se refiere a la actualización o reconversión de competencias, como a sistemas eficientes de intermediación y orientación laboral. Ambos estaban ausentes en el sistema, o precariamente desarrollados.

1.5. Problemas relativos a la calidad de las acciones de capacitación

Se producía una concentración de la oferta de capacitación en áreas de administración y servicios. Durante el año 1992, casi 8.000 empresas comunicaron acciones de capacitación que se beneficiaron de la franquicia tributaria, para un total de 261.711 trabajadores con un nivel de gastos de 6.454 millones de pesos (\$ de diciembre de 1992). A junio de 1993 las acciones de capacitación comunicadas por las empresas ascendían a 33.570 cursos específicos (SENCE, Departamento de Estudios, 1996).

Las áreas de mayor demanda en 1992 fueron: Ciencias Básicas, Técnicas y Ciencias Aplicadas que representan un 43,3%. Se incluye en esta especialidad los cursos de computación e inglés, que representan el 33 y 15% respectivamente de

los capacitados en esta área. Administración, que representa el 40%. Comercio y Servicios 10% y Tecnología y Procesos Industriales 2%. Aparentemente, los organismos capacitadores no se interesan por desarrollar una oferta de cursos en áreas tecnológicas, dado que éstos exigen una mayor inversión y tienen mayores costos, mientras que el aporte SENCE permanece constante. Por otra parte, las empresas no suelen evaluar la calidad de los servicios de capacitación que se les ofrecen.

Se observaba también una insuficiente habilitación técnica y de infraestructura de organismos capacitadores. Los organismos capacitadores que actúan en el sistema dependen para su financiamiento de una demanda atomizada y errática; esto desalienta las inversiones de estos organismos en infraestructura o tecnologías de capacitación, lo que incide directamente sobre la calidad de los servicios que ofrecen.

1.6. Carencia de información pública dentro del sistema

Durante los años de vigencia del sistema, el Estado ha destinado más de US\$160 millones a subsidios, en el marco del sistema de capacitación, sin que se haya evaluado el impacto social o económico de esta inversión. Por otra parte, el sistema no ha generado toda la información significativa para los distintos usuarios, que les permita a estos utilizar los distintos mecanismos de manera más eficiente (SENCE, Departamento de Estudios).

1.7. Problemas de administración, fiscalización y redefinición de la misión del SENCE

El SENCE mostraba un deterioro relativo de su capacidad de control y supervisión del sistema, a medida que aumentaban progresivamente las acciones de capacitación y los organismos capacitadores que las ejecutan. Existen en la actualidad aproximadamente 1.600 organismos capacitadores autorizados, de los cuales unos 800 realizan acciones de capacitación para las empresas, en tanto que otros 300 aproximadamente han presentado propuestas para Programas de becas. Entre ellos se cuentan Universidades, Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales, ONGs y entidades públicas y privadas de diverso origen legal, los que ofrecen una variada oferta de capacitación. Durante el año 1992 se ofrecieron 3.483 cursos o acciones de capacitación autorizados, susceptibles de ser demandados por las empresas, con el incentivo de la franquicia tributaria. Por otra parte, a junio de 1993 esta cifra alcanzó a 3.822 (SENCE, Departamento de Estudios, 1998).

El incremento del volumen de actividades fue aparejado con el desarrollo de sistemas de información que permitan elevar la capacidad de la organización para agilizar los procedimientos internos, especialmente aquellos relacionados con el procesamiento de datos para fines de información y control. Lo anterior permite afirmar que un área que deberá enfrentar un mayor desarrollo es la de la gestión. Se hacía necesario modernizar la estructura del Servicio, tanto en lo relativo a tecnologías de gestión, como respecto a su misión. Esta última debería situarse en el contexto de lo que es hoy la modernización del Estado, vale decir, revalorar su rol de promoción y orientación del sistema y generar la capacidad de producir información relevante para los distintos usuarios, orientada a dos propósitos: dar transparencia al mercado y posibilitar la mejor decisión de los actores interesados.

La implementación de programas masivos de capacitación implicaba procesos de supervisión, que hasta la fecha han quedado radicados dentro de las funciones que realiza el SENCE. La dispersión de los cursos en todas las regiones del país y en múltiples localidades, supone contar con personal suficiente en número y calificación.

2. PRINCIPALES REFORMAS AL ESTATUTO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

La normativa legal que establece el actual sistema de capacitación (Ley N° 19.518, publicada el 14 de octubre de 1997), reformó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo público de carácter técnico, descentralizado y autónomo, que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El SENCE, según dicha ley, “...tiene por objetivo promover el desarrollo de competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos”.

Del diagnóstico delineado en la sección precedente, se desprende una serie de desafíos y requerimientos que hacían conveniente la reforma del sistema de capacitación laboral. La necesidad de reformar el sistema de capacitación laboral era en general una idea compartida por los diferentes sectores sociales y políticos del país. La nueva normativa introdujo una serie de modificaciones y nuevos instrumentos tendientes a modernizar y proyectar en el futuro el sistema de capacitación laboral chileno.

Conforme a las necesidades de desarrollo del país y a la nueva normativa impulsada, la labor del SENCE se ha centrado en: **ampliar la cobertura** de los

programas e intensificar las acciones de capacitación de las empresas; **promover el diálogo social al interior de las empresas** por medio de la participación conjunta y equitativa de empresarios y trabajadores en el diseño de los programas de capacitación; **mejorar el control y la fiscalización** de las funciones de los diferentes organismos y actores del sistema; **mejorar la calidad del servicio** de información sobre el sistema hacia los usuarios; y, finalmente, **mejorar la calidad de los cursos** y acciones de capacitación.

El SENCE administra un sistema de incentivos a la demanda por capacitación que permite a las empresas financiar las actividades de capacitación para sus trabajadores, así como los estudios sobre necesidades y la administración directa de ellas al interior de las empresas (Franquicia Tributaria). Este incentivo tributario se ha convertido en el principal instrumento legal para promover el desarrollo de programas de capacitación al interior de las empresas. Básicamente, esta franquicia permite a las empresas privadas descontar del monto a pagar por sus impuestos de Primera Categoría, una parte o el total del dinero invertido en la planificación, programación y ejecución de programas de capacitación dirigidos a los trabajadores, socios o propietarios de las empresas. El límite de la Franquicia Tributaria que otorga el Estado a las empresas que se acogen a esta modalidad, es de un 1% de la Planilla de Remuneraciones Imponibles Anuales. Las pequeñas y medianas empresas, cuyo 1% de las remuneraciones imponibles sea inferior a 13 UTM (\$344.760 a febrero de 2000), pueden descontar, anualmente, hasta esa suma por concepto de capacitación.

Además de esta función de administración de los recursos de la Franquicia Tributaria para capacitación, el SENCE administra un conjunto de Programas de Becas de capacitación destinados a sectores sociales de escasos recursos y con problemas de inserción laboral, con el fin de mejorar sus competencias laborales y facilitarles el acceso a un empleo o actividad de carácter productivo. Estos programas se financian a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Entre los programas sociales del SENCE, algunos de los más importantes son: el Programa Laboral de Jóvenes, Chile Joven; el Programa Laboral para Mujeres Jefas de Hogar y el Programa en Asentamientos Precarios, Chile Barrio.

2.1. Principios, actores y funciones del Sistema de Capacitación Laboral en Chile

Entendemos por sistema de capacitación laboral al conjunto de acciones, relaciones, actores y normas referidos a la capacitación profesional. Como ya lo destacamos, el Estado de Chile, por medio de la ley 19.518 sobre Capacitación y

Empleo de 1997, se propone normar dicho sistema al establecer, en su párrafo 1º, artículo 1º, que: “*El sistema de capacitación y empleo que establece esta ley tiene por objeto promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos*”. Además de estos objetivos generales enunciados por la ley, se puede observar que el sistema de capacitación laboral en Chile se basa en los siguientes principios doctrinales para su funcionamiento:

Primero, el sistema se orienta a la demanda. En una economía de mercado, se considera conveniente que sea la empresa la que defina sus necesidades de capacitación (contenidos, oportunidad, tipo de trabajadores especialmente beneficiados, etcétera).

Segundo, se basa en la oferta privada de capacitación, y en la competencia en un mercado abierto de capacitación (aunque regulado por medio de una normativa especial).

Tercero, en el sistema el Estado cumple un triple rol: un rol **promotor** de la inversión en las personas por parte de las empresas por medio de un incentivo tributario; un rol **regulador** por medio de una norma que fija procedimientos, incentivos y sanciones a los actores del sistema; y un rol **subsidiario** que cumple por medio del otorgamiento de becas y la ejecución de programas sociales destinados a trabajadores con menos oportunidades.

Es importante considerar los principales actores que conforman el sistema de capacitación laboral; ellos son: El Estado, a través del SENCE; las empresas; los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC); los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC); y las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

El papel del **Estado** está regulado por la normativa legal. Opera básicamente a través del SENCE, que coordina el funcionamiento de todos los actores implicados en la capacitación y que fiscaliza el cumplimiento de las normas que la rigen. Su principal función es incentivar el desarrollo de las actividades de capacitación mediante el uso de la Franquicia Tributaria. A su vez, financia programas públicos de becas de capacitación para trabajadores que no tienen acceso a los programas de las empresas. En términos más específicos, al SENCE le competen las siguientes funciones: Primero, supervisar el funcionamiento del Sistema de Capacitación y difundir la información pública relevante para el funcionamiento eficiente de los agentes públicos y privados que actúan en dicho sistema.

Segundo, estimular a las empresas para que desarrollen acciones y programas de capacitación, especialmente motivándolas para que dichos programas sean el resultado de un acuerdo entre los trabajadores y la administración de la empresa. Tercero, administrar el sistema de Capacitación vía Franquicia Tributaria. Cuarto, administrar los programas sociales orientados a trabajadores y segmentos sociales que no acceden a los beneficios de la capacitación por empresas, especialmente por medio de Becas de Capacitación. Y quinto, velar por la transparencia y la calidad de la información del sistema, promoviendo y coordinando actividades de orientación ocupacional para los trabajadores, así como fomentando la calidad de los servicios que prestan las instituciones intermedias y ejecutoras de capacitación.

Las empresas se están convirtiendo en el nuevo centro de gravedad de las relaciones laborales. En ellas se están produciendo las grandes transformaciones técnicas y productivas. También en ellas suceden las grandes mutaciones en los estilos de gestión y de administración de los recursos humanos. Junto a estos cambios, aparecen nuevas oportunidades de diálogo más constructivas y menos antagónicas que en el pasado. Conforme con estas tendencias, el sistema de capacitación laboral chileno supone que es en las empresas donde se definen, deciden y realizan los principales programas de capacitación, en el marco de la Franquicia Tributaria. También en las empresas se implementan prácticas laborales para los Programas Sociales de Capacitación que así lo requieran.

Los **OTEC** son instituciones autorizadas por el SENCE para prestar servicios de capacitación. En conformidad con la lógica de descentralización y de las políticas públicas orientadas a la demanda, el sistema de capacitación laboral chileno tiene un funcionamiento descentralizado: se basa en las acciones de capacitación que emprenden las propias empresas por medio de la contratación de entidades públicas o privadas que certifican sus servicios en el área de la capacitación laboral. Estas entidades (OTEC) pueden ser Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica, Liceos Técnico profesionales, entre otras. Los OTEC, aparte de ser contratados directamente por las empresas, pueden además, concursar para ejecutar programas de becas del SENCE.

Los **OTIC** son corporaciones privadas sin fines de lucro, reconocidas por el SENCE, que promueven, organizan y supervisan programas de capacitación para grupos de empresas asociadas o adherentes. Las empresas pueden asociarse libremente a un OTIC según sus particulares intereses. Los OTIC son organismos que no pueden realizar acciones de capacitación en forma directa; solo actúan como intermediarios entre las empresas y los OTEC. Los aportes que reciben los

OTIC de las empresas pueden considerarse gastos de capacitación para aprovechar la Franquicia Tributaria.

Las **OMIL** son los órganos de la administración local municipal encargados de relacionar la oferta y la demanda de empleo. En lo referido al sistema de capacitación laboral, colaboran en la ejecución de Programas de Becas SENCE, difundiendo información, orientando y reclutando a los postulantes de la comuna.

A la anterior descripción de los actores del sistema de capacitación laboral, habría que agregar que las máximas organizaciones de trabajadores y empresariales no han sido indiferentes al funcionamiento del sistema. De hecho, durante la discusión previa a la promulgación de la ley hicieron ver sus posiciones ante el proyecto de reforma. En lo que sigue, se presentan los lineamientos principales de la reforma al Estatuto de Capacitación y Empleo de 1997. Posteriormente se describe brevemente las observaciones y posiciones de los actores empresarial y laboral ante el proyecto.

2.2. Perfeccionamiento del uso, el acceso y la focalización de la franquicia tributaria

Uno de los principales desafíos que enfrenta el sistema de capacitación en el actual escenario de una economía abierta, es el que dice relación con la ampliación de la cobertura de las acciones de capacitación. Para tal efecto, la nueva legislación y los planes de modernización del SENCE se han orientado a los siguientes objetivos específicos: a. perfeccionar las facultades del SENCE, de modo que le permitan diseñar e impulsar políticas de promoción y difusión destinadas a intensificar las acciones de capacitación; b. fortalecer las facultades y modernizar los procedimientos del SENCE en lo que dice relación con la recolección, procesamiento y difusión de la información relevante para un funcionamiento eficiente y transparente del Sistema de capacitación; y, c. intensificar las acciones de capacitación dirigida a los segmentos menos atendidos hasta ahora y ampliar, a la vez, la actual estructura académica de la oferta de capacitación. Para ello se propone focalizar el uso de la franquicia tributaria mediante una escala más diferenciada de acceso a ella.³

³ De este modo, para las remuneraciones que van entre 3 y 25 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) (US\$156 y 1.300 aproximadamente a febrero de 2000) la franquicia cubrirá hasta el 100% de los gastos realizados por capacitación, con los topes ya conocidos (el 1% del total de las remuneraciones imponibles anuales de la empresa). Para la escala que va entre las 26 y 50 UTM (US\$1.352 y 2.600) el subsidio alcanza hasta el 50% del gasto de capacitación reembolsable. En el caso de las remuneraciones entre 51 y 75 UTM (US\$2.652 y 3.900 respectivamente, en valores de febrero de 2000) el subsidio alcanza un 25% del gasto de capacitación. Aquellas remuneraciones que exceden las 75 UTM no se benefician del subsidio.

2.3. Facilitar la constitución de los OTIC

El sistema, en su nueva etapa, buscará fortalecer la asociatividad de las empresas para la detección, organización y financiamiento de sus demandas de capacitación. Con tal objeto, se reformaron los mecanismos que regulan la constitución de los organismos intermedios, destinados precisamente a concretizar el principio de la asociatividad en el Sistema. Para ello se sancionó que en el futuro los OTIC (ex OTIR) sean corporaciones de Derecho Privado, que gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de publicar un extracto de sus estatutos en el Diario Oficial, los que han sido previamente depositados en un Registro que el SENCE abrirá al efecto. Los OTIC se constituirán por la reunión de a lo menos quince empresas que así lo acuerden en sesión celebrada ante notario público. Estas empresas deberán contar con al menos novecientos trabajadores permanentes y reunir una planilla de remuneraciones anuales equivalente a 10.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), a fin de asegurar su solvencia económica. De este modo, las empresas adherentes pasan a ser socios con iguales derechos, pudiendo participar en la gestión del OTIC por medio del directorio o la asamblea. Se elimina así en gran medida las posibilidades de fraude, siendo las empresas socias corresponsables. También se elimina el apellido sectorial o regional de las OTIC, dado que esta definición no tiene utilidad práctica y su eliminación no obsta a que existan en la realidad OTIC sectoriales o regionales cuando ello sea posible. Finalmente, se refuerzan los objetivos de los OTIC al interior del Sistema, señalando que están destinados a promover, organizar y supervisar programas de capacitación laboral, así como a prestar asistencia técnica en el desarrollo de recursos humanos. En cuanto al rol de intermediación y la ausencia de fines de lucro de estos organismos, la ley no innova respecto del texto anterior.

2.4. Promover una creciente calidad en las acciones de capacitación

Como se ha dicho anteriormente, el Sistema enfrenta dos desafíos diferentes y simultáneos, a saber, el de ampliar la cobertura y el de mejorar sustancialmente la calidad de la capacitación ocupacional que hoy se está brindando. Con tal fin se propuso reforzar la capacidad calificadora del SENCE a la hora de autorizar las acciones de capacitación. Para ello se aprobó, por un lado, una definición más consistente de lo que se entenderá por “Capacitación Ocupacional” en el marco de los nuevos desafíos de competitividad que enfrenta el país y, por el otro, se potenciaron las capacidades técnicas del SENCE para el desarrollo de esta función. En ese marco, las reformas buscan elevar los requisitos de las instituciones para obtener la calidad de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), y de los cursos para recibir la calificación de “acción de capacitación ocupacional”.

Adicionalmente, y a partir de las reformas que se aprobaron, el SENCE deberá ser capaz de recoger, procesar y difundir información del sistema relevante para el usuario y para la transparencia del Sistema de Capacitación.

Finalmente se perfeccionó el título “De las infracciones y Sanciones”, mediante la tipificación de las acciones dolosas y culpables que vulneran de una forma grave los principios del Sistema, y aumentó la sanción de los organismos que defrauden en los fines y calidad de sus acciones.

2.5. Creación del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP)

Con el fin de perfeccionar el rol subsidiario que debe cumplir el Estado, se creó un Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). El FONCAP es administrado por el SENCE conforme a las normas técnico legales dictadas para su gestión, y los criterios y políticas que fijen o sugieran las autoridades competentes y el Consejo Nacional de Capacitación. El FONCAP desarrolla sus acciones según los principios de: **primero**, descentralización y participación directa de los organismos técnicos ejecutores y, **segundo**, licitación por concurso público de los recursos entre los organismos que presenten las propuestas más pertinentes y eficientes.

El objetivo del FONCAP es, en todo el sistema, promover entre sus beneficiarios la adquisición de destrezas y habilidades funcionales al desarrollo productivo, en el marco de una economía abierta y competitiva. El Fondo Nacional de Capacitación está financiado con recursos públicos asignados por la Ley de Presupuesto, fondos provenientes de la cooperación y créditos internacionales, y donaciones privadas. Los programas y acciones financiados por el FONCAP se orientan al logro de los siguientes objetivos:

Primero, facilitar el acceso a la capacitación laboral de los trabajadores dependientes de las empresas con ventas anuales por montos inferiores a \$13.000 UTM (US\$676.000).

Segundo, desarrollar programas de reconversión laboral de trabajadores con el objeto de facilitar su movilidad y empleabilidad en una economía dinámica, mediante la adquisición de destrezas apropiadas a los requerimientos constantes del progreso tecnológico.

Tercero, implementar programas para jóvenes, en a lo menos dos modalidades: a. El de aprendizaje para jóvenes de hasta 21 años. Así, las empresas que preparen jóvenes en un oficio u ocupación en el marco de un contrato de aprendi-

zaje alternado, sujeto a salario mínimo, tendrán derecho a un aporte consistente en un 40% del salario hasta por doce meses, y a contratar un curso para estos jóvenes por un valor de hasta 40 UTM, (US\$2.080). b. El programa de Becas, con recursos concursables entre organismos técnicos ejecutores que postulan con programas para jóvenes conforme a parámetros fijados previamente en las bases del programa.

Cuarto, el financiamiento de cursos de capacitación para trabajadores desempleados de escasos recursos, dependientes sin posibilidades de capacitación. Para ello, se incorpora la posibilidad de postular individualmente al FONDO, por parte de los trabajadores dependientes sin sujeción a la voluntad del ex empleador.

Quinto, la realización de estudios conducentes a perfeccionar, modernizar e incrementar la eficiencia del Sistema de Capacitación, pudiendo el servicio contratar estudios externos por medio de licitaciones públicas y privadas.

Sexto, el desarrollo de programas de capacitación, a cargo de otros organismos de la administración del Estado en convenio con el SENCE. Esta área del FONCAP funcionará con recursos del propio Fondo que son administrados por otras Agencias conforme a los términos del convenio, y recursos de la propia agencia gubernamental, que son transferidos al FONCAP para que los administre el SENCE conforme a los términos del convenio. Los beneficiarios de estos programas deberían reunir los requisitos generales que se establecen para el resto de los programas.

2.6. Promover la participación de los trabajadores

En su nuevo diseño, el Sistema busca facilitar y promover la participación de los trabajadores organizados, en las decisiones sobre acciones de capacitación. Para ello en la reforma se propuso la creación de tres instancias de participación: el Consejo Nacional de Capacitación, los Consejos Regionales de Capacitación y los Comités Bipartitos de Capacitación.

El Consejo Nacional de la Capacitación es un organismo de composición tripartita (empresarios, trabajadores y Estado), cuya función es asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y acordar la política general para la acción pública en el área de la capacitación, especialmente respecto del SENCE y del FONCAP.⁴ Los Consejos Regionales de Capacitación también constituyen una

⁴ La ley establece que este Consejo estará integrado por cuatro representantes de los trabajadores y cuatro de los empresarios designados por el Presidente del Consejo –cargo que desempeñará el Ministro del Trabajo–

instancia tripartita, encargada de velar por la consideración de las particularidades regionales en las políticas de capacitación, y de asesorar al Gobierno Regional en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en cada región. Finalmente, se crearon los Comités Bipartitos de Capacitación (CBC), que son organismos de composición bipartita, que deben constituirse al interior de las empresas para promover planes de capacitación concertados entre representantes de los trabajadores y representantes de la administración.⁵

2.7. Modernizar la institucionalidad pública en materia de información y orientación para el empleo

En este ámbito, las reformas se orientaron a modernizar la institucionalidad pública, particularmente la local, en materia de información y orientación para el empleo. En ese orden se asignan nuevos roles a las ex Oficinas Municipales de Colocación, actuales OMIL, se amplían al efecto sus facultades y se las autoriza para percibir recursos por la venta de servicios de intermediación laboral.

Además, se posibilita la coordinación especial de oficinas cercanas, a objeto de optimizar el uso de sus recursos e información. La dirección técnica de las OMIL por parte del SENCE implica, con la reforma, la posibilidad de que este las asesore y requiera, procese y difunda información entre dichas oficinas.

2.8. Modernizar la institucionalidad del Servicio de Capacitación

El último gran tema abordado por la reforma y modernización del Sistema de Capacitación, es el que dice relación con los cambios que requiere la institucionalidad del SENCE a fin de desarrollar eficientemente las misiones que ahora se le asignan en materia de:

- Promoción de la capacitación.
- Estudios e investigaciones para el perfeccionamiento del sistema.
- Procesamiento y difusión de información relevante.
- Certificación de la calidad de las acciones de capacitación.
- Fiscalización a fin de prevenir y sancionar abusos.
- Administración del Fondo Nacional de Capacitación.
- Asesoría a las Oficinas Municipales de Colocación.

previa consulta a sus organizaciones más representativas. Además, formarán parte del Consejo los ministros de Hacienda, Economía, Fomento y Reconstrucción, Educación, y el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

⁵ La sección 3. se dedica en detalle al análisis de los CBC.

En la nueva norma se definen y explicitan las funciones del SENCE, se perfeccionan sus facultades y las de su Director Nacional, y por último se establece una organización adecuada para desarrollar sus tareas en un medio descentralizado y con espacios crecientes para las empresas, los agentes intermedios y ejecutores, y los trabajadores. Así, la reforma y modernización institucional se propone:

- mejorar los procedimientos y mecanismos a fin de otorgar más, mejores y más expeditos servicios a las empresas, agentes y beneficiarios;
- ampliar la infraestructura y especialmente los recursos destinados a la recopilación, procesamiento y difusión de información relevante; y
- mejorar la calidad de los recursos humanos del servicio.

3. LA COOPERACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA CAPACITACIÓN: CREACIÓN DE LOS COMITÉS BIPARTITOS DE CAPACITACIÓN

En la creación de los comités Bipartitos de Capacitación lo que está involucrado es un nuevo concepto de empresa. En el mensaje que fundamenta el proyecto, el Presidente de la República señaló: *“la empresa es, o debe ser entendida, como una comunidad de trabajo, por lo que requiere el concurso participativo, creativo y dialogante de sus componentes. Una empresa moderna no es tan solo aquella que incorpora tecnología de punta, sino la que establece relaciones de activa cooperación entre sus integrantes, haciendo que los frutos de su esfuerzo recompensen efectivamente a trabajadores y empresarios”*.

Existen variables contextuales que hacen que el diálogo social deba ser reconsiderado. Primero, en el marco actual de las relaciones entre el Estado y la economía, las empresas privadas se han convertido en las verdaderas protagonistas del desarrollo. Conforme a esta tendencia, pareciera estarse produciendo una revitalización del diálogo social, especialmente en el nivel de las empresas, que emergen como un ámbito de diálogo social importante. Por tanto, si queremos promover relaciones laborales modernas y equitativas, la empresa debe convertirse en un escenario privilegiado para el diálogo social⁶ (Tokman, 1997, p.112). Segundo, se observa una necesidad de renovar la tradicional agenda del diálogo social centrada en los temas de la legislación laboral y la distribución del ingreso nacional. Es imprescindible enfatizar la importancia de temas no tradicionales,

⁶ Tokman, Víctor, “Hacia un diálogo social renovado”, en *Diálogo y Concertación Social*, editado conjuntamente por OIT y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, Santiago, 1997. Ver también OIT, *Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago, 1998.

como la inversión en las personas por medio de la capacitación⁷ (Tokman, 1997, pp.115-116; Campero, Flisfisch, Tironi & Tokman, 1993). Haciéndose eco de estas nuevas tendencias, la nueva ley sobre Capacitación y Empleo puede convertirse en un gran aporte para el desarrollo de las empresas, la modernización de las relaciones laborales y el desarrollo nacional. En suma, esta nueva ley busca crear una oportunidad para promover una alianza estratégica entre empresarios y trabajadores, respetando la diversidad de intereses de ambos, a fin de que el esfuerzo coordinado de estos en cada empresa y sector de la economía permita al país superar exitosamente los desafíos vinculados al mejoramiento de la productividad, competitividad y equidad social.

Desde una perspectiva técnica, la propuesta gubernamental corresponde a lo que en teoría se denomina modelos de participación laboral. En esencia, la ley busca crear en todas las empresas con más de quince trabajadores un Comité Bipartito de Capacitación, integrado por igual número de representantes de la gerencia y los trabajadores, (tres y tres); con el fin de que éste se aboque primariamente a la formulación de los programas de capacitación, a la evaluación de los mismos y a asesorar a la gerencia en todos los asuntos concernientes a la capacitación que ésta le consulte. Los principios que articulan la ley son la cooperación, la competencia técnica, la flexibilidad y la adecuada representatividad laboral.

En primer lugar, el sistema se basa en la cooperación debido a que, tanto la convocatoria a sesionar del Comité, como el acuerdo sobre el programa requiere siempre del acuerdo de ambas instancias, y ninguna de ellas ha sido dotada de medios de presión para obtener el consentimiento de la otra.

En segundo lugar, la ley busca resguardar la supremacía técnica del diálogo y el acuerdo, al establecer las materias que ha de considerar el programa; más aún, la propuesta busca asegurar este objetivo al exigir que el acuerdo verse sobre un programa, y no puramente sobre acciones específicas o aisladas promoviendo con ello la programación en esta área, gran ventaja estratégica de las empresas competitivas.

En tercer lugar, la ley facilita la flexibilidad, al permitir que en una misma empresa puedan existir uno o más programas de capacitación y que sea el Comité el que decida el plazo por el cual éstos han de regir.

En esta nueva ley se respeta la diversidad laboral, al considerar la integración en el Comité, mediante un mecanismo de proporcionalidad, tanto a los tra-

⁷ Campero, Flisfisch, Tironi & Tokman, *Los actores sociales en el nuevo orden laboral*, publicado conjuntamente por OIT, PREALC y DOLMEN, Santiago, 1993.

bajadores sindicalizados como a aquellos que no han querido darse organización alguna. Este mecanismo recoge el rol central que los sindicatos deben jugar en la tarea de modernizar las relaciones laborales y contribuye al mejoramiento de la productividad y competitividad de las empresas. Finalmente, el proyecto de ley original contemplaba un estímulo al acuerdo de un 20% más de la franquicia para aquellos programas que hubieran sido acordados consensuadamente en el comité y un desestímulo de un 20% menos para acciones no incluidas en programas consensuados. Sin embargo este incentivo tributario adicional se dejó de lado en la discusión parlamentaria, aumentándose solamente el valor pagado por la hora de clase.

Durante la tramitación de la nueva ley del SENCE los actores sociales hicieron llegar al Parlamento sus posiciones frente al proyecto y a la creación de los CBC.

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) señalaba que debería precisarse con más exactitud las funciones y facultades del consejo Nacional de Capacitación, de manera que la expresión “asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión social”, se tradujera en un funcionamiento regular, que garantice un activo y eficiente rol en la formulación de la política nacional de capacitación. Sobre los CBC, señalaron que podrían constituirse en todas las empresas cuya dotación de personal sea igual o superior a ocho trabajadores, y en cuanto a la representación de los trabajadores en el Comité, indicaban que la generación de la representación sindical, debería emanar exclusivamente del sindicato. Según la CUT, “*la práctica ha demostrado que este tipo de disposiciones atenta contra la organización sindical, ya que fomenta las prácticas antisindicales de parte del empresario, quien privilegia la relación con los trabajadores no sindicalizados, buscando así debilitar el sindical*”⁸ (CUT, 1997).

Por su parte, los empleadores,⁹ al iniciarse el segundo trámite constitucional del proyecto, a través de la Cámara Chilena de la Construcción, hicieron llegar un Informe en Derecho, en el que exponen sus objeciones a la constitucionalidad de la propuesta gubernamental. Por su parte, el gobierno también requirió informes y defendió la viabilidad y compatibilidad constitucional de sus propuestas. La controversia pasó al Tribunal Constitucional, y este resolvió a favor del gobierno, siguiendo el proyecto su curso de tramitación normal y su aprobación final.

⁸ CUT, *Indicaciones al proyecto sobre Capacitación y Empleo del Gobierno del Presidente Frei*, Santiago, 1997.

⁹ Cámara Chilena de la Construcción, Informe en Derecho sobre el proyecto de ley de Capacitación y Empleo del Gobierno del Presidente Frei, documento no publicado, Santiago, 1997.

3.1. Los CBC en once empresas chilenas: resultados de una investigación exploratoria

Este estudio exploratorio realizado en empresas chilenas ha revelado algunos datos interesantes que seguramente es necesario profundizar en futuras investigaciones. Este tuvo por propósito generar un primer acercamiento al estudio del desarrollo de la capacitación y el diálogo social al interior de las empresas chilenas, mediante la puesta en práctica de los CBC.¹⁰ El número de empresas estudiadas es de once. Cinco son grandes; dos de ellas del sector energético (E1 y E2) y tres del sector minero (M1, M2, M3). Cinco son medianas, dos textiles (T1 y T2) y tres son del plástico (P1, P2, P3). Solo una es pequeña, del sector servicios de manutención (F1). Esta clasificación por tamaños corresponde a los criterios del INE (Instituto Nacional de Estadísticas).¹¹ Por tanto, se trata de una muestra parcialmente representativa. Sin embargo, por tratarse de un primer acercamiento a un tema nuevo, los hallazgos y conclusiones generadas pueden ser de interés. Para los efectos de este trabajo, nos hemos concentrado en el análisis de las siguientes variables: 1. Visión estratégica de la empresa. Esta variable dice referencia a la misión y los planes estratégicos de la empresa. 2. Mención de la capacitación entre los desafíos estratégicos. Nos ha parecido importante poner especial atención al lugar que ocupa la capacitación entre los desafíos estratégicos de las empresas. 3. Estructuración de la capacitación. Esta variable dice relación con la existencia de objetivos y líneas de capacitación claros. 4. Participación laboral en la planificación de la capacitación. 5. Relaciones laborales. Esta variable se refiere al nivel de desarrollo de las relaciones laborales y de experiencias de desarrollo compartido. 6. Funcionamiento del CBC. Esta variable se refiere a la regularidad, formalidad y actividad del CBC. 7. Experiencias previas al CBC. Esta variable dice relación con el desarrollo de instancias compartidas previas que fueran relevantes para el tema de la capacitación. A continuación se resumen algunas de las conclusiones y aspectos significativos que fueron el resultado de dicha investigación, efectuada mediante entrevistas semiestructuradas a cada uno de los miembros de los CBC y Talleres de Encuentros.

¹⁰ Parte de la información analizada ha servido de base también a otra investigación metodológica efectuada por el autor y otros expertos al proyecto CELAH/SENCE. Aquí el estudio de tendencias ha sido analizado en algunos encuentros y se mantiene el anonimato de las empresas para no afectarlas.

¹¹ El SENCE distingue empresas grandes y medianas con una dotación de más de 50 trabajadores, respecto de las micro y pequeñas empresas, con un máximo de 9 y 50 trabajadores respectivamente. Por su parte, el INE, distingue entre empresas grandes, de más de 250 trabajadores y un volumen de venta sobre 100 millones de dólares anuales; empresas medianas de entre 50 y 250 trabajadores y un volumen de venta de más de dos millones de dólares anuales, y empresas pequeñas de menos de 25 trabajadores y un volumen de venta menor.

3.2. Las diferencias entre tipos de empresa

Primero, observamos que las percepciones, opiniones y valoraciones de los representantes de la administración y de los representantes de los trabajadores sobre el tema de la capacitación, no difieren fundamentalmente. Partíamos del supuesto de que era probable que ambos grupos sostuvieran posiciones muy diferentes frente a la capacitación. Pensábamos que en los CBC se podrían reflejar tensiones y conflictos laborales fundamentales, que potencialmente podían convertirse en factores obstaculizadores del funcionamiento cooperativo de cada Comité. Felizmente, nuestros hallazgos demuestran lo contrario. Lo que pudimos observar es que la capacitación es un tema de baja conflictividad al interior de las empresas. Es un tema de interés compartido y, por tanto, se encuentran, por lo general, disposiciones más bien favorables a su tratamiento de modo concertado.

Una segunda hipótesis de nuestro estudio afirmaba la existencia de significativas diferencias de desarrollo de la capacitación según el tamaño y modernización de las empresas. Esta hipótesis se mostró válida. De hecho, más relevante que las diferencias entre representantes de los trabajadores y representantes de la administración, son las diferencias entre tipos de empresas.

Los datos aportados por una evaluación del SENCE a nivel nacional revelan que una parte muy pequeña de la capacitación se realiza con el acuerdo de los CBC (ver Cuadro 2).

Sobre este punto, nuestra muestra de empresas revela limitaciones, pues de sus cinco grandes empresas, cuatro son estatales y una forma parte de una

Cuadro 2

PARTICIPACIÓN DE LOS CBC EN LA CAPACITACIÓN NACIONAL, 1998

	Empresas Nº	Acciones Nº	Participantes Nº	Inversión Pública (en \$)	Inversión Privada (en \$)	Inversión Total
Total Nacional	14.169	130.046	476.436	29.748.845.850	15.029.980.365	44.778.826.215
Participación relativa*	3.7%	5.1%	10.2%	8.9%	9.8%	9.2%

Fuente: SENCE, Departamento de Estudios, 1999.

*Distribución relativa de la capacitación concordada en los CBC, con respecto al número total de: empresas, acciones, participantes e inversión pública, privada y total.

trasnacional minera con programas de capacitación altamente desarrollados bajo estándares internacionales. La historia de relaciones laborales y el contexto de la propiedad –privada o pública– pueden ser factores intervinientes en la explicación del nivel de desarrollo de los CBC. Es posible sostener que el contexto de empresa pública, de sindicatos fuertes y trabajadores organizados, presione sobre la dirección de la empresa para implementar programas de capacitación concertados. El panorama es, al menos teóricamente, más desfavorable en empresas de propiedad privada con una historia de relaciones laborales de menor equidad, y un marco legal vigente que tampoco facilita esas relaciones. Pero lo verdaderamente más preocupante, es el bajo impacto que ha tenido el incentivo tributario adicional otorgado a la capacitación concertada por los CBC (Cuadro 2). Esta participación relativa muy baja puede ser fruto de lo reciente de la norma y de las dificultades de constitución de los CBC. Pero cabría estar atento, pues es posible que la estructura de incentivos no fuera la más adecuada para promover planes concertados. Sobre el particular, un representante de la administración en una empresa mediana afirma: *"habría sido más interesante por ejemplo que el plan concertado por el CBC hubiera descontado un 20% adicional por sobre el 1%"*.

3.3. Las diferencias y convergencias entre representantes de la administración y representantes de los trabajadores

Aun cuando las diferencias entre representantes de uno y otro sector no son grandes, nos ha parecido importante atender a ciertos matices de diferencia que pueden ser importantes para comprender las expectativas y orientaciones de ambos grupos de representantes hacia la capacitación. En términos puramente abstractos, se pueden establecer dos posibles tipos de orientaciones hacia la capacitación y el rol del CBC. El primer tipo de orientación está más centrado en las necesidades del negocio y en las ideas de mejoramiento continuo, aumento de la productividad y competitividad de la empresa. El segundo tipo de orientación, en cambio, está más centrado en la atención a las personas y en las ideas de desarrollo personal, empleabilidad del trabajador y aumento salarial.

Desde el punto de vista de los intereses existenciales y materiales, sería altamente probable que las opiniones y orientaciones predominantes entre los representantes de los trabajadores difieran de aquellas predominantes entre los representantes de la administración. Entre administrativos y profesionales, sus perspectivas de movilidad y desarrollo profesional se asocian más a estudios formales y universitarios, y a sus desempeños en tareas de dirección, entre otros factores importantes. Además, su posición en el CBC como representantes de los intereses de la administración, los haría inclinarse más, al menos en teoría, por las necesidades del negocio. En cambio, entre los representantes de los trabajadores

la capacitación sería vista frecuentemente como una oportunidad de desarrollo personal, de aprendizaje, de carrera profesional, ascenso y movilidad social. Y su participación en el CBC se vincula más a la representación de la voz y los intereses de los trabajadores en lo que respecta a la capacitación. De hecho, los datos recogidos en las encuestas realizadas muestran que para los representantes de los trabajadores, la capacitación cobra muy frecuentemente un sentido complejo, que por una parte incluye la participación laboral y, por otra, una serie de expectativas de movilidad social, de mejoramiento socioeconómico, de estabilidad laboral, empleabilidad, y crecimiento personal.¹² Uno de los representantes de los trabajadores afirmaba: “*Espero poder representar fielmente los intereses y deseos de los trabajadores. Que la capacitación se haga de acuerdo a lo que ellos quieren y necesitan, y no a lo que se le ocurra al jefe*”.

Si bien es cierto que la capacitación es un tema de baja conflictividad, que está en el interés tanto de los empresarios como de los trabajadores, no es menos cierto que existen tensiones en los enfoques y expectativas que uno y otro sector tiene acerca de la capacitación. Una representante de los trabajadores de una empresa textil mediana preguntaba: “*¿Permite la ley capacitarse en temas que no tienen relación con el negocio? En una reunión del Comité, el gerente afirmó que eso no era posible. Pero yo, y un grupo de trabajadoras queremos aprender computación. Es algo muy necesario hoy, y hasta nos permitiría ayudar a nuestros hijos en sus tareas*”. Su trabajo no le imponía la necesidad de capacitarse en el manejo de un computador. Al respecto, la opinión de uno de los gerentes de su empresa, miembro del CBC, era la siguiente: “*Hay muchas mujeres que están interesadas en capacitarse, son operadoras de alguna máquina (...) y podrán capacitarse en calidad, en productividad (...) [sin embargo] tienen ganas de hacer un curso de peluquería (...) y a eso obviamente no le damos el visto bueno*”.

En otra empresa mediana, un representante de la administración decía: “*La gente espera que la remuneración esté asociada automáticamente a la capacitación. No es así. A través de la capacitación se supone que esa persona va a poder aprovechar mejor los recursos, producir más, y de esta manera, le aumentarían los ingresos*”. Y otro representante de la administración afirmaba en el mismo sentido: “*Solo en la medida que aumente la productividad se gana más plata*”. Un influyente representante de la administración de una de las empresas con mayor experiencia en el tema capacitación afirmaba: “*Hay antecedentes de frustración en el tema capacitación, sobre todo cuando se crean expectativas de vinculación a mejoras salariales*”. Por tanto, aun cuando la capacitación sea en el hecho un tema de baja conflictividad en la empresa, este dato no debe ser asumido como si la experiencia de los CBC no enfrentara

| ¹² Segundo el decir de un representante laboral, la capacitación es incluso fuente de respeto y autoestima.

obstáculos y potenciales amenazas. Las diferentes expectativas que despierta la capacitación puede llevar a frustraciones entre los trabajadores si no experimentan en el tiempo beneficios directos, o al menos, indirectos, asociados a la capacitación. Por otra parte, si la capacitación no otorga también beneficios al negocio de la empresa, ésta difícilmente se verá incentivada a utilizar la franquicia tributaria de un modo sistemático.

Vinculado al punto anterior, parece ser clave que los diferentes actores reconozcan la rentabilidad de la capacitación. Datos recopilados por estas entrevistas sugieren que en las empresas grandes y modernas, la rentabilidad de la capacitación es un tema menos discutido que en las empresas medianas y pequeñas. De hecho, frecuentemente estas empresas capacitan por montos superiores a los reembolsados por la franquicia tributaria. Tres jefes de personal, de distintas empresas grandes, afirmaban que para ellos la franquicia tributaria y el beneficio adicional asociado al funcionamiento de los CBC no hacían *“económicamente mucho más atractiva la capacitación”*. Se trataba de empresas que capacitaban habitualmente por sobre el 1% y al menos una había llegado a capacitar hasta por el 4% de la planilla anual de remuneraciones imponibles. Se trata de empresas en que la nueva norma vino a legalizar una práctica preexistente, en ocasiones altamente estructurada e institucionalizada internamente por medio también de comités de capacitación participativos. Por tanto, si algún sentido tenía para ellas el CBC, era formalizar algo que ya se venía haciendo y reforzar sus prácticas habituales de programación de la capacitación.

En suma, detectamos que entre los representantes de los trabajadores está más presente la orientación de atención a la persona y a la empleabilidad que entre los representantes de la administración. De hecho, entre estos últimos es poco frecuente. No obstante, entre los representantes de los trabajadores la orientación al negocio también es muy importante; de hecho, lo es tanto como la orientación a las personas y la empleabilidad. Entre los representantes de la administración, en cambio, se da un claro predominio de la orientación productivista y de atención al negocio. Esto no quiere decir que no se den ambas predisposiciones combinadas. Con cierta frecuencia observamos que en ambos grupos se presentan predisposiciones mixtas. Estas predisposiciones mixtas son, para los efectos de nuestra investigación, las más interesantes, pues permitirían a los propios actores reconocer en los CBC una oportunidad para el diálogo social y los acuerdos al interior de las empresas. Es la importante presencia de sujetos con orientaciones mixtas, que combinan una alta atención al negocio con una alta atención a las personas, lo que permitirá articular y negociar con mayor facilidad programas de capacitación concertados. Dicho de otro modo, es dable pensar que la posibilidad de construir acuerdos sobre programas de capacitación a partir de la

percepción de intereses compartidos por ambos grupos de representantes, se ve facilitada por la presencia de tales orientaciones mixtas entre algunos de los integrantes del CBC.

Desde el punto de vista de la capacitación para el diálogo social, uno de los aspectos interesantes a indagar es si estos matices que diferencian las expectativas, opiniones, actitudes y orientaciones de representantes de los trabajadores y representantes de la administración se refleja también en diferentes necesidades de capacitación para el diálogo social. En esta misma línea de sugerencias, también parece importante reconocer que los distintos tipos de empresas (según las definimos aquí) tienen requerimientos diferentes y, por tanto, las políticas de fomento de la capacitación concertada debieran seguir estrategias diferenciadas y focalizadas. No se trata de que mientras más diálogo exista, habrá automáticamente más capacitación. Creemos que cuando ambas dimensiones logran altos niveles de desarrollo, se debe a un conjunto complejo de factores que dicen relación, por una parte, con la modernización general de los estilos de gestión de las empresas y, por otra, con los nuevos esquemas más cooperativos de relaciones laborales. El futuro de los CBC se verá naturalmente más facilitado en escenarios tan favorables como los de estas grandes empresas modernas.¹³ En aquellas empresas en que el diálogo social y la capacitación presentan niveles insuficientes de desarrollo, cabe esperar que los CBC puedan constituirse en el futuro próximo en mecanismos de modernización de la gestión y de las relaciones laborales.

4. CONCLUSIONES

1. Chile está iniciando un proceso de fomento de la capacitación concertada. Esto tiene la desventaja de que las experiencias previas al respecto son escasas. Tal vez por lo mismo, tiene la ventaja de que las expectativas y predisposiciones ante la nueva norma son relativamente positivas. Del resultado de las experiencias de los CBC dependerá en parte el futuro del diálogo social en la empresa. El apoyar su adecuado funcionamiento es altamente necesario si se espera en el futuro potenciar el trabajo bipartito como eje de las relaciones laborales en la empresa. Si esta experiencia participativa de los CBC se muestra positiva, podrá ser irradiada desde el ámbito de la capacitación a otras esferas del quehacer de las empresas.

¹³ Estos datos son coherentes con la reciente Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo (1998), en que se afirma que las empresas grandes son las que, en términos relativos, se autoevalúan más positivamente en lo que respecta a su inversión en capacitación y recursos humanos.

2. Hemos constatado que la capacitación constituye un espacio abierto para lograr acuerdos entre los diversos actores sociales de la empresa. Si es cierto que la empresa tiene una doble naturaleza, marcada a la vez por la cooperación y por los conflictos de intereses, las actividades de capacitación se encuentran más cerca del polo de la cooperación, pues son de interés compartido y presentan una baja conflictividad. Ellas contribuyen a fraguar la unidad interna de las empresas. Más concretamente, los CBC contribuyen a la cohesión social al interior de la empresa y, eventualmente, podrían contribuir a crear un mejor escenario para las relaciones laborales a nivel nacional.

3. Sin embargo, pudimos observar que la definición concertada de políticas y programas de capacitación se logra en las empresas que tienen una visión clara y compartida de sus desafíos estratégicos. Si esto no es así, no se puede determinar adecuadamente cuáles son las habilidades y destrezas requeridas, por lo que no es viable la definición concertada de las políticas y programas ni el buen funcionamiento de los CBC.

4. Por otra parte, constatamos que cuando existe una experiencia previa de participación, se facilita el funcionamiento de los CBC. Dicho en términos más generales, las relaciones laborales constituyen un sistema; no se puede esperar un buen funcionamiento de uno de sus elementos, el CBC, si los otros elementos no funcionan, o lo hacen de forma precaria.

5. Con todo, existe el riesgo de que los CBC se constituyan sobre todo para cumplir con la ley y evitar sanciones. Si esto sucediera, la participación de los trabajadores se iría convirtiendo en una mera formalidad. Por eso es necesario que los organismos del Estado no se conformen con hacer cumplir la ley; debe existir paralelamente un esfuerzo permanente de información y formación. Muchos trabajadores que forman parte de los CBC necesitarán sin duda apoyo técnico para contribuir eficazmente a las políticas y programas de capacitación.

6. En otro plano, cabe preguntarse si el SENCE no debería discriminar positivamente a ciertos tipos de trabajadores, ya que la total homogeneidad de los requisitos o beneficios tiende a mantener o profundizar las diferencias sociales. Por ejemplo, las mujeres podrían ser favorecidas con actividades de capacitación durante la jornada de trabajo, pues de otro modo su asistencia a las mismas se verá obstaculizada por su trabajo doméstico. Los CBC podrían tener cierto poder de decisión que facilite la capacitación de las mujeres y de otros sectores que tienen dificultades de acceso.

7. Hemos constatado que el número de participantes en las actividades de capacitación se expandió durante el período de auge de la actividad económica,

pero tendió a frenarse durante la reciente crisis. Habría que analizar en qué medida se han utilizado las facilidades de la nueva ley para entregar capacitación pre y post contrato, con cargo a la franquicia tributaria. Los CBC podrían contribuir, solidariamente, a orientar una parte de los recursos de capacitación hacia los sectores marginales del mercado de trabajo.

8. Hemos constatado que las actividades de capacitación determinadas por los CBC constituyeron en 1998 una pequeña parte del total. Habría que averiguar cuál es la tendencia en un lapso más largo, para evaluar el impacto cuantitativo de los CBC en la promoción de planes de capacitación concertados.

9. Por otro lado, habría que averiguar si la actual modalidad de asignación de recursos constituye un estímulo suficiente para el buen funcionamiento de los CBC. Los cursos acordados por los CBC permiten asignar un mayor valor hora. Esto podría permitir la realización de cursos más caros; sin embargo, este beneficio podría ser insuficiente. Recuérdese que el proyecto original del Ejecutivo establecía un aumento en un 20% de la franquicia tributaria si las actividades de capacitación eran concertadas en los CBC; en caso contrario, la franquicia disminuía en un 20%. Habría que determinar si es necesario plantear una modificación legal que reponga esta norma.

10. Los CBC podrían cumplir un rol más activo, con un adecuado apoyo técnico, en la detección de las necesidades de capacitación de las empresas. Hay que investigar cuáles son las aspiraciones profundas de los trabajadores, que muchas veces no llegan a expresarse adecuada y oportunamente. Hay que investigar cuáles son las necesidades de mediano y largo plazo en las empresas, más allá de las demandas coyunturales de capacitación que llegan a la gerencia, y que con frecuencia son aceptadas para frenar otras formas de demanda. Los CBC podrían jugar un rol decisivo en la detección de las necesidades de formación profesional más relevantes para los trabajadores y para el desarrollo del país, incluso diversificando el uso de la franquicia, si se ampliaran sus facultades.

11. La constitución de los CBC, en algunos casos, puede implicar el riesgo de inflexibilizar el funcionamiento compartido de la capacitación, especialmente en aquellas empresas con tradición en programas de desarrollo de recursos humanos y con experiencia previa en gestión participativa. En la mayoría, viene a formalizar y facilitar el encuentro entre las partes, independientemente de la calidad de la relación laboral preexistente. En cualquier caso, ellos despiertan interés, pero no se sabe bien cómo usarlos mejor y de manera más eficaz. Es urgente para los CBC conocer más sobre el sistema de capacitación, el uso de la franquicia, y hacer más productivos los beneficios de la ley.

12. Finalmente, los CBC se están constituyendo en un actor sociolaboral emergente, que puede facilitar una dinámica más cooperativa de relaciones laborales y un estilo de gestión en las empresas más acorde con las modernas tendencias de gestión participativa. La formación de los CBC es una oportunidad múltiple. Por una parte, ha gatillado un renovado interés de los actores laborales por abordar el tema de la capacitación. De este modo, pueden facilitar el desarrollo de una visión compartida de empresa a partir de un enfoque moderno de la capacitación, que enfatiza su utilidad e impacto para enfrentar los desafíos de la nueva cultura del trabajo –que hoy son una verdadera exigencia de competitividad-. Por otra parte, los CBC son también una oportunidad para fomentar la inversión en las personas y la capacitación, elementos claves para mejorar la competitividad de las empresas y la calidad de los empleos, especialmente de aquellos trabajadores menos calificados.

8. Los cambios estructurales y las políticas de capacitación y formación para el trabajo en México¹

Un análisis de la expresión local de políticas nacionales²

María de Ibarrola³

Los cambios estructurales

Entre los cambios más importantes que se prevén para el siglo XXI, y que están ya presentes en el desarrollo de nuestra sociedad, está el de la globalización de la economía y las profundas transformaciones en la organización social del trabajo, derivados de los avances tecnológicos tan notables logrados en este fin de siglo.

El futuro laboral se anticipa diferente y muy complejo en varios sentidos (Padua, Jorge *et al.*, 1993; Lais, C. *et al.*, 1997; Rifkin, 1996; Aaronowitz y Difazio, 1994; Gallart y Novick, 1997): **a.** En el contenido de las actividades y de las ocupaciones, las que pierden el contenido claramente definido que fueron alcanzando a lo largo del siglo conforme al modelo *taylorista/fordista*. Se exige a cada tra-

¹ La ponencia se sustenta en dos trabajos previos realizados por la autora en colaboración con el M. en C. Enrique Bernal Reyes: *Tendencias actuales del subsistema de Educación Tecnológica en México. Consideraciones y reflexiones*, Buenos Aires, noviembre 1995; y "Perspectivas de la educación técnica y la formación profesional en México", en *Educación Tecnológica* No 141, Cinterfor/OIT, octubre-diciembre 1997, pp. 145-190.

² La información local se desprende de los primeros resultados encontrados para el proyecto coordinado por la autora con la colaboración del M. en C. Enrique Bernal Reyes denominado «La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México», iniciado en enero de 1999 con apoyo del CONACYT. En el proyecto participan estudiantes de maestría y doctorado de tres instituciones del país con la realización de tesis que profundizan en diversos aspectos del mismo.

³ Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav, IPN, México. Coordinadora de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.

jador el dominio de «competencias básicas» (SCAN, 1991; Gallart, 1997) que implican un grado de calificación más elevado y un saber hacer y decidir con base en el conocimiento. Se requiere una formación que incluya un alto sentido ético, puesto que la mayor parte de las decisiones laborales estarán ligadas con el uso adecuado de los recursos del planeta, con el respeto al medio ambiente, con el respeto a la diversidad de la población y la búsqueda de mejores condiciones de vida de la población global. **b.** En las relaciones del trabajo al interior de las empresas. Se está transformando profundamente aquella división caracterizada por tareas y posiciones puntuales y bien delimitadas que exigían conocimientos fáciles de identificar y planteaban una jerarquización extrema de las responsabilidades; cada trabajador requiere ahora de una calificación polivalente con rotación de tareas y la responsabilidad de gerenciar el trabajo propio y grupal. Tendrá una elevada participación en la identificación de los recursos necesarios para el desarrollo del producto concreto y en el control de calidad del producto (Abramo, 1997; Monteiro, 1995). **c.** En las trayectorias laborales de los individuos. Se prevé un alto grado de incertidumbre respecto del contenido mismo de las ocupaciones, las personas sufrirán cambios no lineales en ocupaciones y lugares de trabajo a lo largo de su vida. **d.** En las estructuras del empleo. Tiende a reducirse la participación de la población económicamente activa en el sector industrial manufacturero, (Mercado, 1992) a la vez que aumenta su exigencia de niveles de instrucción y capacitación (Gitahy, *et al.*, 1994). El sector terciario aumenta su participación como empleador, se diversifica con la aparición de múltiples ocupaciones nuevas y de una organización diferente del comercio (Gallart, 1997; Rifkin, 1996). Esta modificación afecta fundamentalmente al sector informal, que dejará de ser fácil refugio de los desempleados ya que se exigen ahí también nuevas competencias. **e.** En las condiciones laborales. Tiende a desaparecer la seguridad en el empleo, ciertamente la seguridad en un empleo para toda la vida y en una misma empresa. Las medidas económicas dominantes, expresadas de manera rápida y fácil por su denominación en inglés, *outsourcing, reengineering y rightsizing*, y el principio del enflaquecimiento de los Estados, en particular en lo que refiere al importante papel de empleadores que jugaron durante mucho tiempo, enfrentan a los trabajadores con redes de empresas de diferente tamaño y poder entre las que se diluye la responsabilidad social por los trabajadores. Se dificulta las acciones sindicales y los convenios colectivos están sometidos a fuertes embates. **f.** En la composición demográfica de la fuerza de trabajo. Destaca la inserción de las mujeres en el trabajo y la modificación del periodo de vida “útil” de un trabajador (Selame, T. y Helia Henríquez, 1995; Novick y Gallart, 1997). Paradójicamente, el largo período vital que aseguran ahora los descubrimientos en materia de salud y que alargaron la esperanza de vida en un promedio de diez o quince años en la segunda mitad del siglo, enfrentan a la población adulta al desempleo o la jubilación forzada en etapas proporcionalmente tempranas (ha-

cia los 50 años o antes). Los jóvenes, por otra parte, tardan más en conseguir trabajo y se enfrentan con frecuencia a un largo período de inactividad antes de poder incorporarse a un empleo. Se hace necesario la identificación de la categoría censal de quienes no estudian ni trabajan. **g** El panorama exige incorporar la noción de migración de la fuerza de trabajo que está alcanzando una enorme magnitud como movimiento demográfico fundamentalmente laboral. Afecta a importantes grupos de población al interior de los países, que quedan al margen de muchos de los beneficios y servicios públicos como educación y salud. La migración internacional afecta a los países expulsores, a los receptores, a las familias y a los individuos con el signo persistente de la diversidad.

Es importante señalar que los cambios señalados no afectan de manera homogénea a la población mundial. Se están generando sobre la base de sectores productivos sociales y culturales desiguales y heterogéneos (Carrillo, 1997; de Ibarrola, 1997). Los escenarios de futuro son muy diferentes según se vean desde diferentes ángulos: la visión optimista prefigurada por los avances tecnológicos y la magnitud de la productividad y la riqueza que genera la globalización; la visión pesimista que anticipa la necesidad de elegir entre un modelo en el que unos pocos estén empleados mientras que otros estarán en el paro a expensas del subsidio público, o un modelo en el que haya más trabajo compartiendo semanas laborales más cortas (Aaronowitz y Difazio, 1994). Una tercera visión necesaria deriva de las condiciones de pobreza, incluso de pobreza extrema en la que viven alrededor del 40% de la población latinoamericana: parte importante de la población campesina, la nueva población urbano marginal, los que están insertos en la economía informal, “no integrada”. Para este grupo, el futuro apocalíptico que temen los pesimistas ha sido una realidad cotidiana, sin el beneficio del seguro de desempleo.

Los cambios en la economía mexicana

A partir de 1989, con la llegada del Lic. Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República, México se incorpora de manera declarada e intencional en la modernización y la globalización de la economía; después de una década, denominada por muchos “perdida”, de caída de su economía, que el país compartió con la mayor parte de los países de América Latina.

En los años que han transcurrido de 1989 a la fecha, el país ha vivido tres etapas diferentes, cada una de las cuales ha sido intensa en sus manifestaciones: de 1989 a fines de 1994, se dio una importante recuperación económica, acompañada de crecimiento elevado del PIB (hasta en 3.5%), aunque inferior en ocasio-

nes al propuesto. Disminuyó la inflación a menos de dos dígitos. Se firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. México ingresa a la OCDE. Se firman múltiples tratados bilaterales con países de América del Sur. La economía se orienta firmemente hacia la exportación y la apertura comercial.

A fines de 1994, el país entró de manera brutal a una crisis económica más aguda que las vividas en la década anterior y que se prolonga durante todo 1995. Se pasa a un crecimiento económico negativo, se duplican las tasas de desempleo abierto, se da una grave pérdida del poder adquisitivo, todo ello acompañado de serios problemas sociales y políticos que incluyen el levantamiento de grupos armados en algunas zonas del país.

A partir de 1996, el país inicia una lenta recuperación económica y de las tasas de empleo, aunque persisten la disminución del poder adquisitivo de las mayorías y los problemas sociales previamente señalados. Por otra parte, se identifica la entrada a una “transición democrática” a raíz de las importantes movilizaciones de los partidos políticos del país, incluida la creación de nuevos partidos y la realización de alianzas entre ellos.

Sin embargo, el escenario no es homogéneo. A simple vista se observan diferencias abismales en las condiciones de trabajo de la población mexicana, que forman parte del paisaje urbano; por un lado enormes y modernos rascacielos, naves industriales, complejos industriales que albergan empresas incorporadas plenamente a la economía globo avaladas por las normas internacionales de calidad y fieles seguidoras de las nuevas tendencias en la reorganización del trabajo. Por otro lado, cinturones de miseria convertidos en ciudades enteras sin las mínimas condiciones de urbanización, zonas rurales en las que persisten problemas básicos de salud, de educación, de empleo temporal, que han sido ampliamente superados en otros lados. Cerca del 40% de la población del país vive en condiciones de pobreza, incluso de pobreza extrema determinada en muy buena medida por los procesos informales y sumamente precarios de trabajo en los que se puede insertar, que posibilitan la consecución de ingresos apenas suficientes para la supervivencia. Se observa un creciente número de sectores excluidos aun de los procesos informales de trabajo y de las oportunidades de educación, en particular entre los jóvenes, muchos de los cuales alcanzarán apenas cuatro o cinco años de escolaridad primaria, y no tienen trabajo ni perspectivas de obtenerlo.

En una ciudad de tamaño medio del centro de México los complejos procesos anteriores se expresan de manera concreta. Se trata de una ciudad que llega ya al millón de habitantes, en particular a partir de un crecimiento acelerado en la última década. Movimientos migratorios (de inmigración proveniente de los

estados aledaños y emigración a los Estados Unidos) todavía poco conocidos, parecen, sin embargo, alimentar las zonas de pobreza urbano marginales que ya son visibles a simple vista en el oriente y norte de la ciudad. La zona se considera urbana en un 90%. El índice de pobreza califica como pobres al 80% de la población urbana, de los cuales serían pobres y muy pobres el 24% mientras que el porcentaje restante sería de pobres moderados. El 10% de la población tendría satisfechas sus necesidades básicas y de requerimientos de ingresos y el 10% se clasificarían como “no pobres”.⁴ Por otra parte, el 10% rural estaría formado por pobres extremos y muy pobres en un 53.7% de ella, 41.1% de pobres y pobres moderados y solo 5.1% de “no pobres”.⁵

El 40% de su población económicamente activa (PEA) está dedicada a una industria tradicional, orientada a la producción de un satisfactor básico: el calzado. La industria está presente desde 1719 como una de las principales ocupaciones de la ciudad,⁶ y sigue siendo intensiva en mano de obra poco calificada y escasamente remunerada, con el salario a destajo como principal forma de pago.⁷ El ingreso a este tipo de ocupación no requiere más conocimientos que si acaso saber leer y escribir. Este sector de la industria, el dominante en la economía local, apuntala una tasa de ocupación de las más altas del país, con solo algunas fluctuaciones estacionales.⁸ En la zona se manifiesta una de las tasas de desempleo más bajas del país; por lo general la demanda es superior a la oferta. Por otra parte, el sector presenta una aguda heterogeneidad: alrededor del 3% de las empresas se clasifican como grandes empresas con más de 250 trabajadores; 5% se consideran empresas medianas, con más de 50 trabajadores; 31% como empresas pequeñas, con entre 16 y 50 trabajadores y 60% se consideran micro empresas (entre 1 y 16 trabajadores). Entre estas últimas se advierten numerosos talleres familiares característicos de la industria, que pueden maquilar las diferentes partes del producto para otras empresas o elaborar un número reducido de productos completos, sin marca, que comercializan a menudeo.

Aunque cerca del 10% de la productividad se orienta a la exportación, ninguna de las empresas del sector ha sido reconocida con estándares de calidad internacional. Las posibilidades de coexistencia de los diferentes tipos de empresas se basan en la existencia de mercados igualmente estratificados y heterogéneos, conforme a los cuales, la producción generada por las diferentes empresas circu-

⁴ Instituto Municipal de Planeación, *Índice de pobreza de la ciudad por colonia*, 1995.

⁵ Instituto Municipal de Planeación, *Índice de pobreza en el municipio*, 1995.

⁶ Instituto Municipal de Planeación, *León hacia el futuro*, Documento síntesis, Plan estratégico de ordenamiento territorial y urbano, 1997b.

⁷ Hurtado López, “Estructura Productiva vs. equipamiento urbano en León”, Documento mimeografiado, 1993, pp.11-12.

⁸ La tasa de desempleo formal para los jóvenes de 15 a 24 años fue de 1.4% en 1997.

la por circuitos diferenciados de distribución y comercialización del producto; que siendo en esencia un mismo tipo de satisfactor básico, difiere sin duda notablemente en la calidad de los insumos y los procesos de manufactura, en el prestigio de las marcas y en el precio al consumidor.

La modernización de la política económica nacional alteró profundamente a la industria local. Resulta muy interesante constatar, sin embargo, que mientras el discurso empresarial se aferraba hacia 1993 y 1994 a la noción de las magníficas oportunidades que la apertura del enorme mercado norteamericano traería al producto local, “un futuro increíble”; en los hechos la productividad no ha crecido en magnitud en los últimos quince años, por el contrario, la cantidad total del producto no ha recuperado el máximo que logró en 1987.⁹

Por otra parte, en un momento dado, la apertura comercial al mismo producto elaborado en China la puso en serio riesgo. Los empresarios locales se unieron y lograron el cierre de esa frontera. La década es testigo de una amplia movilización sobre la cual no tenemos todavía datos concretos: cierre y creación de empresas, cambios internos importantes que se expresan de diferente manera: mediante la importación de maquinaria sofisticada en ocasiones unida a la generación de nuevas formas de organización del trabajo en equipo, aunque no en todos los casos; los esfuerzos de exportación han sido limitados pero se trata de una tendencia que va a la alta. Se crean nuevas figuras empresariales, por ejemplo las comercializadoras del producto y se crean nuevas figuras profesionales, por ejemplo los asesores expertos en exportación. No tenemos datos todavía para conocer cómo encararon la modernización las diferentes empresas según sus rasgos previos y cuáles fueron las tendencias dominantes, lo que sí podemos advertir es que hay diferencias en la manera de hacerlo e incluso que parece haber empresas que están al margen de los efectos de la modernización, sostenidas en sus estratos de mercado local. Los jóvenes empresarios organizados (Cámara local) sin embargo, adquieren de lleno el discurso de la reorganización del trabajo y asumen la importancia de la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, por iniciativa del gobierno estatal, y con el apoyo de este último, se traslada a la región una poderosa industria automotriz (capital privado internacional) apegada plenamente a las nuevas formas de organización del trabajo: flexible, integral, en equipo (los trabajadores responden a la nueva denominación de «miembros del equipo de trabajo, METs»; se hace énfasis en la igualación de las condiciones de trabajo para todos: todos visten igual, hay un solo comedor general, una misma área de estacionamiento, etcétera). La empresa cuen-

⁹ 244 millones de productos en 1987 contra 210 en 1998, estadísticas proporcionadas por la Cámara local de la industria.

ta con reconocimiento internacional a sus estándares. Esto último se pregon a la entrada de la misma mediante grandes mantas que felicitan a todo el personal por haber obtenido el ISO 14000.¹⁰ En la zona aledaña a esta empresa se observan ya las naves que albergan a las empresas subsidiarias del nuevo *cluster* que se está formando en la región. Aunque es una empresa intensiva en capital se convierte en una importante fuente de trabajo para la región ya que ofrece poco más de 3.000 empleos, para los cuales entrevistó a cerca de 18.000 de una oferta inicial de más de 40.000 personas. La exigencia de escolaridad mínima para el ingreso al empleo es la secundaria y para algunos puestos, una educación técnica especializada. Para lograr esta escolaridad mínima tuvieron que reclutar al personal de diferentes ciudades cercanas y por otra parte, apoyar a las escuelas de la región. La capacitación forma parte integral de la vida cotidiana de la empresa, superando con mucho las exigencias que al respecto plantea el Sindicato de la empresa a través de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento. Parte prevista del proyecto es analizar la manera como opera la capacitación en esta empresa y la prioridad que tiene en términos de presupuesto, de personal y de tiempo asignado de la jornada o los períodos de trabajo.¹¹

Las políticas nacionales de formación y capacitación para el trabajo

A escala nacional, las políticas de formación y capacitación acompañaron desde el principio a las de modernización de la economía. El primer programa nacional en aparecer públicamente fue el de Modernización Educativa en diciembre de 1989, pocos días después de haber tomado posesión el presidente Salinas. En 1995, se ratificó la propuesta educativa mediante el Programa de desarrollo educativo 1995-2000 cuya característica fundamental es el fortalecimiento de una nueva educación básica obligatoria de nueve años; en muchas ocasiones se sostuvo que este tipo de educación deberá otorgar las **competencias** básicas a toda la población. La capacitación y formación de la fuerza de trabajo no quedaron atrás; a lo largo de estos años se observan diez tendencias innovadoras en el subsistema de educación tecnológica y se desarrollan tres proyectos nacionales de formación profesional de suma trascendencia y originalidad.

Como se ha señalado en otros documentos,¹² en México se ha podido distinguir entre la formación **para** el trabajo y la formación **en** el trabajo; hasta hace muy poco era tajante la diferencia entre las instituciones dedicadas a una u otra de estas orientaciones.

¹⁰ Referente a la protección y cuidado del ambiente.

¹¹ En la entrada de la ciudad se observa a otra importante empresa moderna, certificada con el ISO 9001, dedicada a la industria alimenticia que no hemos visitado.

¹² Véase la nota al pie 1.

La formación para el trabajo está a cargo del sistema educativo nacional, en particular del subsistema de educación e investigación tecnológica. El subsistema abarca todos los niveles posteriores a la primaria con una amplia y compleja estructura que incluye centros de capacitación; secundarias técnicas; centros de bachillerato tecnológico industrial y de servicios, agropecuario, de ciencia y tecnología del mar, que ofrecen educación bivalente (propedéutica y profesional); centros de formación profesional técnica de nivel medio –universidades tecnológicas, e institutos tecnológicos de nivel superior y centros de investigación y postgrado. Las Universidades Tecnológicas son en sí mismas una creación de la modernización educativa. Se trata de organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales. Ofrecen estudios de nivel postbachillerato que se completan en dos años compuestos de seis cuatrimestres con un total de 3.000 horas, de las cuales el 30% es de aprendizaje teórico y el 70% de aprendizaje práctico que deberá realizarse mediante distintas formas de participación en las empresas. Las UTs ofrecen el título de técnico superior universitario; exigen el bachillerato como requisito de ingreso, pero al amparo de la nueva ley General de Educación y del proyecto nacional de certificación de competencias laborales, del que se hablará más adelante, se prevé el reconocimiento de las capacidades, conocimientos y habilidades en el empleo como antecedente suficiente para ingresar a ellas. Las UTs han sido la forma principal de crecimiento del nivel superior en México a partir de 1991, a la fecha se han creado más de 20 y está previsto llegar a 40 en todo el país.¹³ Ofrecen carreras de nuevo diseño, derivadas de la modernización de los procesos de producción, tal y como se definen en el nuevo paradigma de productividad (por ejemplo la de tecnología ambiental, la de ofimática, la de comercialización, la de procesos de producción). El subsistema de educación tecnológica en su totalidad concentra el 27% de la matrícula de nivel posprimario del país, con un total de 1.250.000 alumnos y cuenta con un profesorado que rebasa los 70.000. Evidentemente el resto del sistema educativo también ofrece formación para el trabajo, en particular el universitario orientado a la formación de profesionistas.

En los diez años transcurridos a partir de la modernización de la economía y la educación, el subsistema vivió una importante reforma que manifiesta diez tendencias innovadoras.¹⁴ Los conceptos con los que se identifican estas tendencias fácilmente resultan asimilables a los del nuevo paradigma de productividad y organización laboral:

¹³ Las Universidades Tecnológicas no están adscritas al subsistema de educación tecnológica sino al de Educación superior.

¹⁴ De Ibarrola y Bernal. *Tendencias innovadoras..., op.cit.*

1. Se modernizaron las instituciones existentes, intentando consolidar la calidad de la oferta, incrementar su capacidad de atender la demanda por este tipo de estudios, modernizar sus planes y programas de estudios, mejorar los niveles de eficiencia terminal.

2. Se continuó la diversificación institucional y se crearon nuevos niveles y formas de atención a la demanda escolar. Se generaron nuevos perfiles de técnicos medios: el técnico operario, el técnico básico, el tecnólogo, el técnico profesional y el técnico superior; se crearon nuevos organismos educativos descentralizados en los Estados de la República, los Centros de Educación Científica y Tecnológica (de nivel medio) y se crearon las Universidades tecnológicas.

3. Se descentralizó la planeación y la gestión del subsistema. El crecimiento del sistema se dio mediante la figura legal de organismos descentralizados de los estados y se impulsó la descentralización del subsistema existente.

4. Se implanta y certifica un nuevo tipo de conocimiento profesional y técnico, que tiene como referente para los planes y programas de estudios los requerimientos específicos de las empresas; se orientan las modificaciones curriculares a responder a los desafíos del Tratado de Libre Comercio; se racionalizan y actualizan las carreras ofrecidas para conformar un conocimiento tecnológico diferente: generalizador, polivalente, flexible; se crean nuevas carreras derivadas directamente de la nueva organización del trabajo; se crean nuevos perfiles laborales/escolares; se acepta el criterio de una educación y diseño curricular basado en estándares de competencias laborales; se incorporan al currículum, prácticas y estadías en las empresas en los niveles medio y superior del subsistema; se otorga al conocimiento técnico, valor y reconocimientos generales, mediante certificaciones de validez nacional.

5. Se da prioridad a la vinculación con el sector productivo ya inserto en la economía global como eje de la modernización. Las empresas o formas de organización laboral que sirven como referente para los planes y programas corresponden a este sector; se introduce un nuevo concepto de vinculación con ellas y nuevas estrategias para refuncionalizar las relaciones entre escuelas y empresas.

6. Se diseñan políticas para «reconvertir» al profesorado. Se instrumenta todo tipo de cursos de actualización, se da apoyo a la realización de estudios de postgrado, se establecen programas de formación continua y centros de profesores y se da especial énfasis a la capacitación en computación.

7. Se renueva el equipamiento de las escuelas. Entre 1992 y 1993 se incrementan de manera notable las partidas presupuestales para equipo y se logra

renovar y ampliar la cobertura de buena parte del parque de equipamiento de las escuelas, desde sus orígenes pensado con capacidad productiva y comercializadora. Se logra dotar al sistema con un promedio de una computadora por cada veinticinco alumnos.

8. Se abren nuevas relaciones con los programas de capacitación impulsados por la Secretaría del Trabajo. Las escuelas participan activamente en el Programa de becas de capacitación (Probecat) y en el Programa de Calidad Integral para la Modernización (CIMO). Adicionalmente, las escuelas diseñan programas, mecanismos y estrategias no escolares para atender a grupos marginados y experimentan planes y programas de estudio basados en competencias laborales y en una organización modular inserta en el programa al respecto, impulsado desde la Secretaría del Trabajo.

9. Se procura incrementar el financiamiento a la educación técnica por vías alternas al financiamiento federal. Se crean nuevas instituciones descentralizadas que deberán contar por lo menos con una participación del 50% de los gobiernos estatales. Se llama nuevamente a la participación del sector productivo en el financiamiento de la educación técnica. Se propicia la generación de ingresos propios por parte de las escuelas y se reconoce la importancia del pago de colegiaturas.

10. Se introduce la evaluación de instituciones, maestros y alumnos como factor de calidad. El término calidad adquiere mayor énfasis que el de democratización de oportunidades, que había sido la bandera previa del sistema. Se utilizan los instrumentos y mecanismos de evaluación de instituciones y personas como criterios para la asignación presupuestal y el incremento salarial y se da énfasis a una mayor recuperación de información sobre el sistema.

Por su parte, la formación en el trabajo, supervisada por la Secretaría del Trabajo también ha vivido importantes innovaciones.

i. Continúa la vigencia legal, establecida desde la Constitución de 1917, de instalar las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento en las empresas pero las estadísticas informan que alrededor del 50% de las empresas no cumplen, ni siquiera en la forma, con el ordenamiento. Cerca del 97% de las empresas nacionales, que se clasifican como empresas pequeñas y micro, informales la mayoría de ellas, con menos de quince trabajadores, no se sienten obligadas por esta disposición legal. Por contraparte, las grandes empresas, en las que sí existen las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, los programas institucionales de capacitación rebasan con mucho los alcances de la Comisión Mixta.

- ii.** Por otra parte, ha habido en el país un importante debate, no resuelto todavía, respecto de la categoría legal del «aprendiz», suprimida en la Constitución de 1917, pero que cada vez más defienden los empresarios como mecanismo fundamental de preparación de la fuerza de trabajo. Hasta la fecha, los Sindicatos se oponen a este mecanismo que reconoce condiciones desiguales de trabajo para quienes se incorporan en esa categoría.
- iii.** La Secretaría del trabajo ha impulsado dos grandes programas de capacitación: el Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo, Probecat, y el Programa de Calidad Integral para la Modernización (CIMO). El primero consiste en canalizar a los desempleados que se registran ante las Unidades de Empleo de la Secretaría del Trabajo, hacia los cursos de capacitación que se ofrecen en función de la capacidad instalada de oferta de una región concreta, en particular los centros de capacitación, los bachilleratos tecnológicos y el Conalep. Los desempleados que se inscriben a los cursos reciben una beca equivalente al salario mínimo mensual por la duración del curso, de tres a seis meses. Por su parte, los profesores de las instituciones escolares reciben un pago adicional por impartir estos cursos, cuyo monto por hora de instrucción es superior al pago regular de enseñanza. Este programa propone algunas innovaciones: a. introduce nuevos vínculos entre el ámbito de la escolaridad formal y el de la formación para el trabajo; b. en los hechos se constituye en una política de seguro frente al desempleo, que no había existido previamente en el país; c. liga claramente las políticas de empleo con las políticas de capacitación.

Por su parte, CIMO es un programa, iniciado en 1988, que responde desde entonces a la mayor parte de las características del nuevo paradigma de la formación. Se caracteriza por tomar como unidad de capacitación a la pequeña y mediana empresa, con la finalidad de elevar su nivel de competitividad; propiciar el desarrollo y adopción de metodologías de capacitación y productividad; promover el establecimiento de una cultura del trabajo basada en calidad y productividad; fomentar la adopción de procesos de innovación, investigación y asimilación tecnológica; otorgar apoyos a las micro-empresas y sector social de la economía con incidencia en su desarrollo productivo. Opera mediante dos estrategias básicas: a. ofrece a la empresa servicios integrados de capacitación, consultaría de procesos (desde proveedores hasta ahorro de energía y ecología) y consultaría industrial (que ofrece información industrial y de mercado; b. opera mediante un esquema descentralizado, con base en unidades promotoras de capacitación que se establecen en regiones estratégicamente seleccionadas. Son estas unidades las que integran en el proceso a los organismos empresariales que de manera voluntaria decidan hacerlo. Se establecen comités ejecutivos locales en los

cuales participa también un representante de la Secretaría del Trabajo. La promoción se inicia con un diagnóstico de necesidades con la finalidad de lograr el interés de la empresa e identificar sus necesidades “sentidas”. No existen soluciones preelaboradas sino que se arman los programas según las necesidades de cada empresa, apoyándose en instructores e instituciones oferentes externas al programa. El programa subsidia hasta el 70% de los costos de la mayor parte de los servicios y hasta el 35% de los costos de la capacitación.

- iv.** Tal vez el programa más importante, entre las transformaciones que se han dado en las políticas de capacitación y formación para el trabajo, en México e incluso en América Latina, es el Sistema Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales; generado a partir de 1993 con la participación de las Secretarías de Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Hacienda y Crédito Público; y Comercio y Fomento Industrial. El proyecto ha ido evolucionando hasta abarcar a la fecha un Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, que se conoce como PMETYC¹⁵ que procura establecer lazos entre todos los programas existentes, escolares y no escolares, con base en la noción de competencias laborales y de nuevas interacciones entre todos ellos. El PMETYC está integrado por cinco componentes: a. el Sistema Normalizado de Competencia Laboral, cuyo propósito es que el sector productivo, conjuntamente con los trabajadores, defina y proponga las Normas Técnicas de Competencia Laboral; b. el sistema de Evaluación y Certificación de Competencia laboral, que busca establecer mecanismos de evaluación y de certificación por parte de terceros en cuanto a la adquisición de las normas y competencias, independientemente de la forma en que se haya adquirido; c. el componente de transformación de la oferta de formación y capacitación, pretende influir en los contenidos y la programación curricular de las escuelas del subsistema tecnológico mediante la propuesta de una educación basada en competencias laborales, que se ha empezado a experimentar en algunas escuelas del subsistema; d. el componente de estímulos a la demanda de capacitación y certificación de competencia laboral cuya finalidad es «apoyar el desarrollo del mercado de la capacitación y certificación basada en competencia laboral a través de poner énfasis en la demanda, generar efectos demostrativos, promover la participación de sectores productivos y aprovechar la infraestructura desarrollada por CIMO y Probecat” (Ibarra, *op. cit.*); y e. el componente de información

¹⁵ Ibarra, Agustín. *El desarrollo de los sistemas normalizados y de certificación de competencia laboral y la transformación de la formación y la capacitación en México*, Documento multicopiado, s.f., s.p.pi.
Ibarra, Agustín, *Sistemas normalizado y de certificación de competencias laborales*, Documento multicopiado, julio de 1998, S.p.pi.

evaluación y estudios. Aspecto principal del proyecto es el establecimiento de un Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer) formado por dieciocho consejeros: seis secretarios de estado, seis representantes empresariales y seis representantes sindicales.

Un nuevo paradigma de capacitación

Es fácil apreciar que en México se intenta instaurar un nuevo paradigma de formación para el trabajo y capacitación acorde con la manera como el nuevo paradigma productivo define sus demandas al respecto.

Los rasgos básicos de este nuevo paradigma parecen centrarse en lo siguiente:

- a.** La concepción de la formación y el contenido de la misma se basan en las nociones de competencias laborales, formación integral, formación a lo largo de toda la vida.
- b.** La formación para el trabajo adquiere un lugar privilegiado tanto en las políticas de educación como en las políticas de empleo.
- c.** El referente de la formación se hace radicar en las necesidades del sector productivo o del sector social, procurando transformar desde ese lugar la oferta que han logrado cristalizar, e incluso burocratizar las instituciones formadoras y mejorar así su pertinencia y eficacia.
- d.** Surgen nuevos sujetos de la formación dentro de las políticas públicas: la empresa como entidad colectiva, los trabajadores en riesgo, los trabajadores desempleados, las poblaciones marginales, los grupos vulnerables. El sujeto de la formación ya no es exclusivamente el trabajador en activo de las empresas formales.
- e.** Se multiplican y diversifican los actores de la formación. Surgen nuevos actores y nuevas y complejas relaciones entre ellos. En la Secretaría del Trabajo aparecen nuevas agencias dedicadas específicamente a la formación. La Secretaría de Educación interacciona de manera directa con la del Trabajo.
- f.** Aparecen nuevos actores estatales que participan en las políticas de formación profesional: los de Fomento, Desarrollo o Industria, los de planificación. Aparece también la actividad de los gobiernos estatales y locales. Las cámaras empresariales asignan un lugar privilegiado a sus actividades de capacitación y formación profesional. Las empresas se convierten en capaci-tadoras activas y se crean alianzas especiales entre ellas con fines de capaci-tación, no solo entre las grandes empresas sino incluso entre las pequeñas y medianas, las Universidades, y las escuelas tecnológicas, los Sindicatos; las antiguas instituciones modernizan y actualizan sus funciones, aparecen una

gran cantidad de empresas privadas de capacitación que impulsarán un mercado financiado en buena medida por el Estado, aparecen ONGs que se dedicarán a atender a la población marginal.

- g.** Lo más importante es el surgimiento de múltiples interacciones entre el sector público y el sector privado, caracterizadas por el crecimiento de un mercado privado muy competitivo de formación, estimulado por dos factores: las licitaciones públicas para que los particulares ejecuten la formación que antes había sido ejecutada directamente por las instancias gubernamentales, y la deducibilidad de impuestos a las empresas que gasten en capacitación.
- h.** El Estado sigue jugando un papel fundamental en el impulso a la capacitación pero con funciones diferentes. Ahora va a diseñar políticas globales y a coordinar e impulsar la acción de infinidad de actores mediante nuevos mecanismos de financiamiento: las licitaciones y la deducción de impuestos. La intención es construir sistemas nacionales de formación profesional en la forma de redes, más que de burocracias rígidas. Los desafíos importantes a superar con esta multiplicidad de actores son evitar la fragmentación, garantizar la equidad y la calidad, asegurar la articulación entre las políticas de desarrollo y las políticas de formación, acumular y sistematizar las experiencias y los nuevos conocimientos derivados de ellas.
- i.** La descentralización de las políticas propicia nuevos roles a múltiples actores y a los gobiernos locales.
- j.** Los recursos fiscales ya no se utilizan directamente en la ejecución de programas gubernamentales de capacitación sino que servirán para abrir licitaciones a múltiples actores públicos y privados, universidades, sindicatos, escuelas del subsistema tecnológico, organismos no gubernamentales, entidades privadas, etcétera. También servirán para subsidiar directamente a los demandantes de formación profesional por medio de becas de alimentación, transporte, o incluso mantenimiento. Las empresas públicas, por su parte empiezan a ofrecer servicios en el mercado de la capacitación, para lograr una parte importante de su autofinanciamiento.
- k.** Con una previsión que se antoja sorprendente, el gobierno impulsa la creación de centros que articulan la capacitación con la investigación, la asesoría técnica y el desarrollo tecnológico pero que no serán operados por él. Es el caso del Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado de México: con alcance latinoamericano, que hace investigación, desarrollo tecnológico, asesoría técnica y capacitación para este sector, localizado precisamente desde 1976 en nuestra pequeña zona de estudio, que se constituye en Asociación Civil y autofinancia su desarrollo con la venta de servicios de capacitación, asesoría técnica e incluso investigación.

La expresión local de las políticas nacionales de formación

La importancia dada a las políticas nacionales de capacitación y formación para el trabajo no es extraña en nuestra ciudad media en donde se expresa con características y diferencias que hacen sentido a nivel local y que permiten un conocimiento más concreto de la manera como las políticas propuestas puedan estar tomando forma.

Durante la década crece la matrícula escolar de la ciudad, en particular la de educación media y superior. Sin embargo, la población juvenil continúa con tasas bajas de atención escolar. El 88% de los niños y jóvenes de 6 a 14 años está en la escuela, lo que sin duda significa que, a pesar de las 186 escuelas secundarias con las que cuenta la ciudad, la atención a la educación secundaria está por debajo de lo debido, incluso ahora que se ha hecho obligatoria la escolaridad de este nivel. Sin embargo, más allá de la escolaridad obligatoria, no parece haber mucha atención escolar a los jóvenes de la ciudad; solo el 18% de los jóvenes de 15 a 19 años están inscritos en alguna de las 122 escuelas de nivel medio superior, y la proporción disminuye drásticamente entre los jóvenes de 20 a 24 de entre los cuales solo el 9.6% asiste a la escuela. Por otra parte, el 36% de los jóvenes de 15 a 19, y el 49% de los de 20 a 24 trabaja,¹⁶ por lo que se genera una duda importante respecto de la situación del porcentaje restante de jóvenes que “ni estudia ni trabaja”. No tenemos todavía datos precisos acerca de cuántos son en concreto, qué es lo que hacen, quiénes son, ¿se trata de mujeres dedicadas a tareas domésticas? Tampoco sabemos cuál es su expectativa de futuro, cómo se insertarán al empleo y quién atiende a su formación. Parte importante del proyecto es analizar la situación de este sector.

El crecimiento relativo del número de universidades y de la matrícula de este nivel ha sido muy importante, puesto que casi se triplicó. La ciudad cuenta ahora con 15 universidades y 11 programas de postgrado. (Hace diez años tenía tres universidades y ningún programa de postgrado). Este crecimiento ha sido impulsado fuertemente por el sector privado ya que 66% de la matrícula universitaria está en instituciones privadas, cifra muy superior al promedio nacional que es del 26% a nivel de licenciatura. Las carreras universitarias ofrecidas están en estrecha correlación con las necesidades del sector productivo local y con las posibilidades de oferta en función de recursos humanos y financieros locales. Destacan algunas ingenierías pero en particular sobresale la matrícula en administración, contabilidad y derecho. No hay una sola carrera de Humanidades,

¹⁶ Las cifras difieren significativamente según la fuente que se consulte, por lo que resta hacer un trabajo de validación de las mismas.

Ciencias Sociales, Ciencias exactas o naturales. El sector público fortaleció al Instituto Tecnológico local, que duplicó su matrícula en la última década, y a los dos Conaleps (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, nivel medio terminal) existentes desde hace poco más de quince años. Creó una Universidad Tecnológica, que cuenta con poco más del 5% de la matrícula total del nivel en la ciudad y creó dos nuevos Cecyts, (Centros de Educación Científica y Tecnológica, bivalentes, descentralizados) que parecen haber tomado el lugar de los CETIs anteriores (Centros de Educación Tecnológica Industrial, terminales). Aunque no tenemos todavía información suficiente para probar esta hipótesis, algunos miembros de la comunidad señalan que la población más escolarizada se está alejando de la industria tradicional.

La participación del sector empresarial organizado en estas nuevas instituciones escolares es amplia. La Universidad Tecnológica local se creó por iniciativa e insistencia de los empresarios, quienes ocupan todos los puestos que les corresponden en la Junta de Gobierno de la institución. La Cámara empresarial ha aprovechado plenamente el espacio que tanto la Universidad Tecnológica como los Conaleps abren a la planeación curricular compartida, y propicia que algunos empresarios acepten ofrecer los espacios de prácticas profesionales en la empresa que prescriben los planes de estudios de estas modalidades escolares. Los empresarios, por lo general, sin embargo, “no se preocupan por la vinculación con las escuelas y difícilmente están conscientes de la relación directa entre fomento a la escolaridad y capacitación, y el aumento de la productividad y de mejores relaciones y ambiente de trabajo” (Entrevista con HLS, 8/7/99).

En el marco de la descentralización, el nuevo gobierno estatal creó dos instituciones nuevas que tienen cierta presencia en la zona: El Instituto de Educación Permanente, institución con la que se da un nuevo concepto y una nueva institucionalidad a los centros del antiguo Instituto Nacional de Educación de Adultos y el Centro Interuniversitario del Conocimiento, facultado para certificar el conocimiento, independientemente de dónde se haya adquirido, y facultado también para impartir todo tipo de especialidades. No sabemos todavía el alcance que han logrado entre la población. Como ya se mencionó, desde 1976 existe en la ciudad un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico orientado especialmente a la innovación para la industria local pero que limita sus actividades a nivel de supervisor o jerarquías mayores. Tampoco conocemos bien todavía su alcance y su impacto sobre la industria local aunque en un periódico de circulación nacional apareció una dura crítica del Director del Centro a los empresarios locales por su cerrazón a la modernización propuesta.

Además de los Centros de Capacitación del sistema escolarizado público, existen dos centros de capacitación financiados de manera conjunta por el sector

público, el privado (casi todo empresarial) y los usuarios. Uno de ellos, en particular, responde a la entusiasta visión que le confiere un sacerdote jesuita comprometido con esa labor de capacitación para jóvenes de escasa escolaridad; en ocasiones son las propias empresas las que envían a algunos de sus trabajadores a esos centros, asumiendo los costos de inscripción y matrícula. No nos hemos aproximado todavía al conocimiento de la oferta privada de capacitación o de la oferta pública de capacitación no formal.

La escolaridad no parece desempeñar ningún papel específico como requisito de ingreso a las empresas, salvo en las más modernas. Algunas empresas se han apropiado de centros de primaria y secundaria abiertas para beneficio de sus trabajadores, pero no parece ser la regla. La información inicial de que disponemos apunta más bien a que la formación está ausente de las empresas, salvo en aquellas pocas plenamente incorporadas a la modernización de sus procesos. La capacitación es vista con desconfianza por la mayor parte de los empresarios, quienes por un lado temen salir perdiendo en la inversión que hagan para ello por la piratería y la frecuente rotación del personal, y por otro no tienen claridad de lo que implica y exige la capacitación, aunque sí de las alteraciones que causa en la rutina de producción; sabemos de intentos de algún empresario por ofrecer la primaria abierta en horas adicionales a las de trabajo, con la consecuente resistencia y falta de interés de los trabajadores por aprovecharla. Los trabajadores, a los cuales solo se les pide saber leer y escribir, se calificarían por experiencia, observación directa, apoyo de compañeros más calificados.

Todos los empresarios entrevistados hasta la fecha añoran el sistema tradicional de capacitación, que consistía en incorporar niños a la producción, denominados «zorritas», que acompañaban a los trabajadores adultos en todo tipo de tareas, aprendiendo así el oficio desde las tareas más sencillas hasta las más complicadas, pero en detrimento de su escolaridad. Se dice que muchos empresarios actuales se jactan de haber sido zorritas en su infancia. El sistema fue aparentemente erradicado a principios de la década de los setenta, al hacer efectiva en la zona la Ley del Seguro Social que prohíbe todo tipo de trabajo infantil. Suponemos posible, sin embargo, que en las micro empresas familiares persiste de alguna manera esta práctica de aprendizaje, que intentaremos precisar.

Entre los empresarios parece haber dos posiciones en torno al papel y el valor de la capacitación. Un pequeño grupo de jóvenes empresarios, con fuerte participación en la cámara de la industria, apoya decididamente la capacitación como el factor fundamental de la modernización, pero no es una posición compartida, ni siquiera por todos los miembros de la cámara, entre los cuales también se localiza un poderoso grupo que algún joven empresario calificó de “Di-

nos".¹⁷ A pesar de ello, la participación de la cámara en la elaboración de las normas de competencia laboral para el sector, convocada por el Conocer, fue muy intensa, en particular por la entusiasta colaboración del subdirector de capacitación de la Cámara. En virtud de ello, las cinco calificaciones nacionales para el sector están ya definidas. (Se trata de uno de los pocos sectores en México que ya cuenta con todas sus calificaciones nacionales y normas correspondientes elaboradas). Las aportaciones del sector al diseño curricular de las escuelas locales se fundamenta en esa perspectiva y se espera que la certificación inicie en el transcurso de este año.

No hemos tenido información a la fecha que nos permita analizar la expresión local de las becas de capacitación, Probecat, o del programa CIMO. Tampoco de la interrelación que se pueda estar dando entre todos los componentes formales del Programa de Modernización de la Educación Técnica y la capacitación.

Conclusiones

1. Sin duda la globalización de la economía mexicana, expresada básicamente por la firma del TLC y el ingreso del país a la OCDE ha ejercido fuertes presiones de transformación en la estructura productiva del país. Sin embargo, no es posible dejar de observar una estructura heterogénea que manifiesta tendencias diferentes e incluso antagónicas. Por un lado, la serie de empresas que se orientan hacia una decidida participación en la globalización, pero que además lo hacen a ritmos diferentes y con mayor o menor intensidad. Por otro, empresas tradicionales que parecen estar al margen de los cambios y sobrevivir con base en la existencia de mercados de consumo igualmente estratificados. Finalmente grupos de población que van quedando excluidos de los beneficios de la globalización y sujetos a fuertes movimientos migratorios. La duda que cabe respecto de la convergencia de las empresas hacia el paradigma moderno de producción o la profundización de la heterogeneidad parece resolverse en la coexistencia de las dos tendencias, sin que podamos precisar todavía a nivel nacional o local cuál de ellas predominará.

2. Las políticas nacionales de modernización de la formación para el trabajo y la capacitación han acompañado desde el primer momento a las políticas de modernización del sector productivo y de inserción de la economía mexicana en la globalización. Los conceptos, tendencias e innovaciones de los nuevos

| ¹⁷ Referencia a dinosaurios en la jerga política mexicana.

paradigmas de la producción aparecen fielmente en los nuevos paradigmas de la formación para el trabajo, por lo menos en el nivel discursivo.

3. Se ha generado en el país un nuevo paradigma de formación profesional que transforma radicalmente los referentes conceptuales de la misma, permea las políticas de desarrollo y empleo con una amplia presencia de la capacitación y de la importancia del conocimiento en todas ellas y fundamentalmente propicia la aparición de múltiples actores de la capacitación, nuevas institucionalidades e intensifica todo tipo de interacciones entre ellos.

4. Las innovaciones en la capacitación y la formación para el trabajo tienden a responder a las demandas de los sectores de punta de la economía. Sin embargo, y aunque en mucho menor escala, también se iniciaron en el país políticas tendientes a atender a los desempleados y a los marginales, lo que también constituye parte de los nuevos paradigmas de la capacitación.

5. Tanto las nuevas políticas económica como las educativas se manifiestan de manera visible a escala local, y en cm. escala dan idea de la manera como se pueden estar concretando los ambiciosos planteamientos discursivos o se están construyendo las nuevas instituciones. Un nuevo énfasis en la formación para el trabajo está presente en el discurso de algunos empresarios locales; en la práctica, sin embargo, el alcance de la nueva formación parece ser sumamente reducido y en algunas empresas estar completamente ausente.

6. La inserción de México en la economía global tuvo efectos muy claros en el sector productivo dominante de una ciudad de tamaño medio en el centro del país. Provocó amplias expectativas de crecimiento de la productividad, que no se han cumplido, y logró eso sí, provocar una crisis profunda al abrir las puertas del mercado nacional al producto elaborado en China y, cambios radicales en el sector productivo dominante, que resulta ser muy tradicional: creación y cierre de empresas, creación y cierre de nuevas líneas de producción y exportación, creación de nuevas figuras empresariales y nuevas figuras profesionales. La introducción de una empresa del sector automotriz, líder en nuevos procesos productivos, con amplio apoyo del gobierno local, parece tener la intención de hacer converger el desarrollo de la entidad hacia la modernización.

7. A la escala local es visible la heterogeneidad del sector productivo, tanto por la coexistencia de una industria sumamente tradicional con industrias de las más avanzadas tecnologías de punta, como por las diferencias tan grandes entre las diferentes empresas que constituyen el sector tradicional. El sector industrial que mayor ocupación y empleo ofrece en la zona está compuesto por tipos de empresas

muy diferentes y desiguales, que contribuyen desde muy distintas posiciones y formas de trabajo a la productividad total del sector. Esta productividad no se ha incrementado en términos absolutos en los últimos quince años pero sí parece haberse diversificado a la vez que se incrementa la participación en las exportaciones.

8. No tenemos información todavía que nos permita contrastar la desigualdad socioeconómica en la zona y las tendencias que sigue con las del país en su conjunto, en particular por la diferencia que puede significar el porcentaje de pobres extremos y muy pobres en otras zonas del país o en el país en su conjunto. Sin embargo, las diferencias en la escolaridad de la población apuntan a una desigualdad aguda.

9. La escolaridad de la niñez y la juventud ha tenido un crecimiento relativo importante en la zona, pero a pesar de ello, sigue siendo beneficio para un número muy reducido de jóvenes, en particular a partir de los 15 años. Las políticas nacionales de restricción de la educación superior pública, que no viene al caso analizar en este texto, se expresan claramente a escala local, ya que el crecimiento de la escolaridad pública se da exclusivamente por el lado de creación de una Universidad Tecnológica (nivel de técnico superior). El crecimiento de la escolaridad universitaria ha dependido fundamentalmente de instituciones privadas en un grado más de dos veces superior al del resto del país, que de por sí ha sido muy pronunciado. La polarización entre jóvenes de la ciudad en función de la escolaridad recibida parece ser una fuerte posibilidad. Los datos estadísticos globales apuntan a la existencia de un fuerte grupo de jóvenes que “ni estudia ni trabaja”, y de cuya formación todavía no sabemos nada o que podría estar engrosando las filas de la migración a los Estados Unidos.

10. A escala local, se observa que los cambios estructurales no han afectado por igual a las empresas. Si bien la crisis causada por la apertura comercial al producto elaborado en otro país obligó a prácticamente todos los productores a tomar conciencia de la necesidad de cambios, el tiempo de reacción a las nuevas demandas y los mecanismos seleccionados para enfrentarlas son muy diferentes y desiguales. Solo una parte del sector empresarial parecería estar consciente de la importancia de la capacitación ante los retos de la globalización. El nuevo sector productivo introducido en la región y la empresa que lo representa responde plenamente a los paradigmas modernos de la producción y del lugar de la capacitación permanente en ellos.

11. Para los empresarios que dirigen la cámara de la industria las nuevas tendencias de la capacitación, en particular la elaboración y certificación de competencias laborales normalizadas constituye claramente uno de los mecanismos

primordiales para la modernización de la industria y su competitividad. No es, sin embargo, una postura compartida por la mayoría de los empresarios, quienes temen perder sus gastos en capacitación en beneficio de la competencia, en virtud de la piratería y la rotación de personal que caracteriza al sector.

CONCLUSIONES

Anne Caroline Posthuma

En América Latina, los sistemas de educación y formación técnico-profesional (EFT) fueron creados para desempeñar un papel central en las estrategias de desarrollo durante los decenios de 1940 y 1950. Por lo general, consistieron en sistemas de EFT centralizados que posibilitaron el desarrollo de grandes inversiones en maquinaria e instalaciones e hicieron posible la preparación de un gran contingente de capacitadores adiestrados. Su personal especializado hizo posible el acceso a nuevos métodos de capacitación y a programas actualizados, a menudo traídos de los países industrializados y luego adaptados y pulidos localmente. Estas grandes instituciones centralizadas posibilitaron el acceso a la EFT de importantes economías de escala en los primeros años de la industrialización, en una época en que se requería capacitación en masa para la mano de obra urbana, en especial para los trabajadores que procedían de las áreas rurales y que carecían de una experiencia previa en actividades industriales. La planificación estatal fue necesaria para establecer el sistema de estas instituciones de capacitación cuya estructura y operación por lo general estaba regida por la legislación nacional. En la mayoría de los casos, los recursos financieros eran entregados por el Estado a través de su recaudación de impuestos (por lo general, se trataba de impuesto a la renta de las empresas). Con el paso del tiempo, estas instituciones de EFT se consolidaron, desempeñando la función clave de capacitación en estos países.

Desde la década de 1980, y con más fuerza en la década de 1990, estas instituciones se vieron enfrentadas a tres grandes cambios estructurales que amenazaron las normas existentes de nivel y contenido de la capacitación. Primero, la difusión de cambios tecnológicos y organizativos en la producción y una presión creciente para alcanzar estándares de calidad y competitividad cada vez más exigentes que plantean necesidades nuevas y más complejas de formación de las trabajadoras y los trabajadores. Segundo, la reestructuración económica, la dis-

minución del tamaño de las empresas y los programas de privatización produjeron un ajuste del mercado laboral que incluyó el aumento de la informalidad y del autoempleo así como la aparición de nuevos tipos de ocupación y actividades generadoras de ingresos. Además, la creciente importancia de segmentos específicos de la mano de obra, tales como la mujer y la juventud, también introdujo nuevas y mayores demandas de formación. Por último, la tendencia de los últimos años a disminuir el papel del Estado, ha provocado una mayor descentralización de las políticas de desarrollo y ejecución, así como la reducción y privatización de muchas funciones que antes se consideraban del ámbito público.

Estas profundas transformaciones evidentemente cambiaron el contexto de la EFT, y en consecuencia también generaron presiones para cambios en la estructura y organización de estos sistemas. Este nuevo contexto no significó la desaparición de estas importantes instituciones sino que les requirió modificaciones sustantivas en sus formas de operar así como el tener que compartir y/o coexistir con la aparición de otros organismos, incluyendo las ONGs, que comenzaron a brindar formación. No existe una respuesta o modelo único para su emulación, y estas soluciones necesariamente cambian entre uno y otro sector, localidad y país. Sin embargo, es posible identificar algunas tendencias comunes. El propósito de este libro consiste en analizar estos cambios en los países del Cono Sur y México, determinar los tipos de nuevas iniciativas que están surgiendo e identificar las lecciones que pueden aplicarse en nuevas iniciativas y políticas de capacitación.

Una de las tendencias comunes identificadas en estos estudios es el creciente reconocimiento de que debe tomarse en cuenta la voz de los actores sociales y de los beneficiarios directos de la capacitación en la respuesta tanto de la oferta como de la demanda de EFT. Los estudios ponen de relieve el nuevo papel de estos actores sociales en diversas actividades, incluyendo la identificación de la demanda, el diseño de los cursos, la administración y el financiamiento de la capacitación y, en algunos casos, la supervisión de la entrega de capacitación. Varios estudios de casos de este libro documentan importantes iniciativas que incorporan modalidades descentralizadas y participativas para promover el diálogo social en torno a la EFT. Aproximaciones negociadas a la EFT son importantes no sólo con fines de justicia social sino también en términos de la eficiencia y efectividad al posibilitar que los principales actores sociales contribuyan en la formulación de respuestas a sus necesidades específicas de adquisición de capacidades de una manera flexible, adecuada y capaz de evolucionar de acuerdo con el cambio de las necesidades. Con este argumento no se niega la necesidad de contar con un marco institucional. En efecto, la estructura institucional de la EFT conti-

núa siendo crucial, pero su funcionamiento ya no depende exclusivamente del control centralizado por parte del Estado de todas las funciones clave para la creación del sistema normativo y la evaluación de los productos. En algunos casos, esto también puede incluir la entrega de apoyo financiero y de participación con un número más amplio de actores y no solo desempeñando éstos un papel consultivo.

En las siguientes secciones se discutirán algunos de los principales temas surgidos de los estudios de casos presentados en este libro. En la primera sección se analizan las experiencias de una capacitación sectorial y negociada. En la segunda sección se observa el papel de determinados mecanismos para dar acceso a la capacitación a grupos vulnerables y excluidos. Finalmente, en la última sección se examinan los resultados de las experiencias de introducción del diálogo social en la EFT a nivel local y regional.

Políticas sectoriales y experiencias negociadas de EFT

En la sección uno se examinaron cuatro experiencias sectoriales diferentes en la creación de modalidades negociadas de EFT –en la industria metalúrgica, gráfica, de la construcción y papelera– en Argentina, Brasil y Uruguay. Las experiencias sectoriales entregan un contexto concreto y práctico para la negociación y puesta en marcha de actividades de capacitación, y constituyen una instancia para el reconocimiento y la remuneración de habilidades y responsabilidades superiores de los trabajadores capacitados. Estos estudios de casos son útiles por describir experiencias en las cuales las asociaciones sectoriales han puesto en práctica importantes innovaciones en EFT para su sector. Además, se espera que contribuyan a nuestro conocimiento de cuáles variables pueden ser específicamente sectoriales y de otras que pueden ser aplicables a diversos tipos de actores.

En la mayoría de los casos, las fuerzas de liberalización del mercado y la creciente presión competitiva han sido los principales factores que obligan a las empresas a adoptar nuevas modalidades de EFT. Sin embargo, variables tales como la orientación de cada sector a la comercialización interna o hacia la exportación, la sofisticación del cambio tecnológico para lograr un mejoramiento y la necesidad relativa de contar con habilidades operativas especializadas, se observó que cambiaban de un sector a otro y que tienen importantes impactos sobre la demanda de capacitación.

En los tres estudios de casos presentados, la reforma de la estructura de la EFT del Estado ha hecho posible la puesta en funcionamiento de estas innovacio-

nes. En Brasil y Uruguay, estas transformaciones se han realizado por medio de cambios en la estructura nacional para la EFT. En ambos casos, se ha creado una entidad tripartita para la definición de un marco normativo, la evaluación de nuevos programas y la aprobación del financiamiento para estas iniciativas: el CODEFAT (*Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador*), en Brasil, y la JUNAE (Junta Nacional del Empleo) en Uruguay. En los dos casos, estas entidades tripartitas contemplan un fondo creado específicamente para financiar la capacitación y las iniciativas generadoras de empleo: el FAT (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*) en Brasil, y el FRL (Fondo de Reconversión Laboral) en Uruguay. En Brasil, esta estructura de participación se ha descentralizado, reproduciéndose en todo el país a través de consejos estatales tripartitos del empleo y consejos municipales tripartitos del empleo. Bajo esta estructura de ramificaciones múltiples, las propuestas y los programas se generan a nivel local y estatal y se presentan luego al consejo de nivel federal para su evaluación y la aprobación del financiamiento.

En Argentina, los cambios del marco general para la EFT han sido menos sistemáticos, el marco de las nuevas políticas aún no está enteramente definido y las instituciones de capacitación han sufrido durante varios decenios de subinversión y de falta de políticas consistentes. Como se señala en el capítulo de Hernández, el sistema de EFT argentino pasa por un período de transición en el cual los modelos anteriores ya no son viables y han sido desmantelados por las políticas gubernamentales recientes, mientras que al mismo tiempo el nuevo modelo no ha surgido aún pero es probable que sea producto de una lógica heterogénea. Sin embargo, en esta transición, las políticas del Ministerio de Educación, del Ministerio del Trabajo y del INET (Instituto Nacional de Educación Técnica) continúan teniendo influencia.

Capacitación negociada en Brasil, Argentina y Uruguay

Cada una de las experiencias sectoriales descritas en la sección uno es bipartita o tripartita. Sin embargo, el liderazgo para iniciar cada iniciativa nueva presenta amplias diferencias, perteneciendo a los sindicatos en algunos casos y a los empleadores o al gobierno en otros. Es interesante señalar que las experiencias de la EFT en el sector de la construcción, tanto en Argentina como en Uruguay, surgieron como iniciativas de los sindicatos.¹

¹ Sin embargo, es difícil generalizar a partir de estos dos casos, puesto que algunas experiencias de otros países se han desarrollado a partir de asociaciones de empleadores, como en el caso del proyecto "Construir", desarrollado por la asociación comercial brasileña del sector de la construcción (Sinduscon).

Segmentos del movimiento sindical tales como los relacionados con el sector metalúrgico de Brasil han sostenido que las oportunidades de un aprendizaje permanente, como las alcanzadas a través de la negociación colectiva con la seguridad social de los países europeos, son también importantes para los trabajadores de las economías en desarrollo. Sostienen que en los países marcados por profundas desigualdades sociales y bajos niveles de educación entre la clase trabajadora, el proceso de incremento de la productividad requiere una convergencia entre la EFT y las necesidades de educación básica, por lo que una base más amplia de actores sociales representativos debe estar involucrada en este proceso. Aunque algunos ejemplos de participación de los sindicatos en la EFT se produjeron en Brasil durante los decenios de 1940 y 1950, la capacitación nunca apareció como un tema central en la agenda de los sindicatos. La creación de CODEFAT, con su marco tripartito, incentivó al movimiento sindical el desarrollo de actividades de capacitación no solo para los trabajadores metalúrgicos contratados, sino también para los desempleados, quienes habían sido despedidos en el proceso de reestructuración económica y disminución de la planta contratada en la década de 1990.² En el proceso de desarrollo de metodologías y herramientas para este programa, el sindicato también amplió su enfoque y actividades para responder ante la exclusión social de los trabajadores desempleados en general.

Como resultado de lo anterior, el sindicato de trabajadores metalúrgicos desarrolló el *“Projeto Integrar”*, que, como lo señala su nombre, pretende contribuir con la integración de los trabajadores desempleados y excluidos a la sociedad y a las actividades productivas, ya sea en el sector formal o a través de la alternativa del autoempleo. El programa ha desarrollado metodologías y materiales originales, vinculando la capacitación técnica con el mejoramiento de las condiciones de vida y el fortalecimiento de autoestima; creando asimismo módulos que ayudan a contextualizar las transformaciones macroeconómicas que han generado la reestructuración productiva y las transformaciones del mercado laboral, las que han llevado a aumentar el desempleo, incrementando las actividades informales y haciendo cambiar las necesidades de formación.

El programa de capacitación del Proyecto Integrar pretende ser un aporte teórico y metodológico para otros sectores, contribuyendo al mismo tiempo al

² Es interesante mencionar una experiencia en la cual se entregó capacitación no solo a los trabajadores metalúrgicos desempleados sino también a sus familias. El sindicato comprobó con sorpresa que las esposas de los trabajadores metalúrgicos se inscribieron en un mayor número de cursos que sus cónyuges. De esta experiencia emanan muchas importantes conclusiones, una de las cuales consiste en poner de relieve la demanda reprimida de la mujer participante en el mercado de trabajo o que desea participar en él, y la necesidad de diseñar una capacitación con adecuados contenidos, así como la oferta de estos cursos en horarios y lugares accesibles para estas mujeres.

desarrollo de una discusión más generalizada en torno a los desafíos que se plantean a los actores sociales en la creación de una nueva institucionalidad para la EFT en Brasil. Hasta ahora, el programa ha recibido el apoyo de empresas individuales, pero no ha contado con un amplio apoyo institucional de las asociaciones de empleadores del sector. El Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de la CUT, inspirándose en la experiencia sindical italiana, ha propuesto llevar este modelo a un diálogo social respecto de la EFT en el lugar de trabajo, a través del desarrollo de un proceso de investigación participativa. En los dos primeros años, la investigación participativa se ha realizado en diez empresas y en una ciudad. Aunque surgieron algunos problemas relacionados con la negociación entre la empresa y el sindicato relativos a las actividades conjuntas de capacitación, esta experiencia ha contribuido para el surgimiento de una nueva perspectiva que incluye la formación profesional en la agenda de negociaciones de los sindicatos, convirtiendo estas preocupaciones en proposiciones donde el diálogo social puede ayudar a promover la democratización y la importancia social de las oportunidades de capacitación. También se pretende llevar el sindicato hacia una nueva posición de “ciudadanía sindical”, en la que el sindicato pasa a incluir preocupaciones que van más allá de las puertas de la propia empresa para integrar transformaciones productivas más amplias.

En el capítulo sobre Argentina, se describen dos experiencias sectoriales de EFT que se constituyen en ejemplo de un importante alejamiento de las políticas universalistas del Estado, pasando a la contratación y la capacitación ligadas a las necesidades específicas de las empresas. Es interesante señalar que uno de esos programas de EFT comenzó como iniciativa sindical en el sector de la construcción, y el otro fue originalmente una iniciativa administrativa del sector gráfico. Sin embargo, más tarde ambos programas se convirtieron en instancias de colaboración y compromiso, y adoptaron una estructura bipartita. Los casos argentinos constituyen un ejemplo de la importancia del papel de los actores sociales como usuarios y receptores de la EFT y de la necesidad de organizarse para lograr este fin, en especial al hacer frente a la necesidad de mejorar la competitividad en un corto período. Estas experiencias ponen énfasis en las ventajas de una modalidad descentralizada que otorga más flexibilidad y mejor respuesta a las necesidades sectoriales específicas. Los encargados de elaboración de políticas cuentan aquí con un valioso ejemplo para la creación de un sistema más centrado en dar respuesta a la demanda.

En el sector de la construcción, tradicionalmente se van transmitiendo las habilidades laborales gracias a la estrecha relación que existe entre el maestro y sus asistentes. Pero cada vez más se ha ido reconociendo que este sistema no está preparado para absorber las profundas transformaciones tecnológicas. Después

de 1989, el sindicato del sector de la construcción comenzó a inyectar un nuevo dinamismo a las actividades de capacitación. Se establecieron lazos con algunas empresas para incluir en los cursos elementos que posibilitan la formación de las bases para establecer un diálogo social real en torno a la EFT. El sindicato diversificó sus servicios para incluir un rango más amplio de demandas del sector, incluyendo trabajadores en riesgo de perder su puesto debido a la privatización, y ofreciendo cursos fuera de las grandes áreas metropolitanas. La creación de una fundación para la entrega de capacitación en el sector –la FEC, Fundación para la Educación y Capacitación de los Trabajadores de la Construcción– constituyó un importante paso institucional. En la medida en que la FEC fue adquiriendo nueva experiencia en capacitación, fue capaz de desarrollar cursos proactivos dirigidos a segmentos específicos, incluso a nivel regional. Luego de adquirir el carácter de competente agente de EFT, la Fundación estuvo en condiciones de establecer un vínculo más efectivo con las políticas gubernamentales y de diversificar sus recursos financieros. Mantuvo una estrecha relación con el sector empresarial, respondiendo a las reales demandas del sector, logrando al mismo tiempo el reconocimiento del gobierno. Una mayor independencia financiera posibilitó el surgimiento de una nueva etapa en el desarrollo de políticas de capacitación, llevando a la creación de un fondo de desempleo para enfrentar la situación de la mayoría de los trabajadores del sector, contratados de manera temporal. Cuando el Estado devolvió la administración de este fondo a los actores sociales (empresas y sindicatos), se creó un fondo para investigación, capacitación y seguridad con los ahorros adicionales que se habían logrado. Asimismo, se creó un consejo consultivo bipartito para administrar los fondos y participar en el diseño de programas técnicos y pedagógicos y de planes de capacitación.

El sector gráfico, al contrario del de la construcción, es uno de los más antiguos del país y los trabajadores deben contar con un alto nivel de educación. Históricamente, las habilidades se adquieren a través de una sólida educación formal que el trabajador ha ido puliendo y enriqueciendo en el tiempo gracias a la experiencia en el lugar de trabajo. Profundos cambios estructurales se iniciaron en la década de 1970 con la introducción de equipos automatizados, la computación y los nuevos materiales de apoyo. Asimismo, la necesidad del trabajo en equipo, la planificación de las actividades y el control del tiempo, destruyó el sistema tradicional de adquisición y transmisión de conocimientos. El sistema público de EFT no pudo responder a estas nuevas necesidades sectoriales, de allí que unas cuantas empresas líderes se unieron para hacer las inversiones necesarias y realizar un diagnóstico de las necesidades de capacitación del sector, identificando actividades de EFT, el desarrollo de programas de capacitación y detección de las nuevas necesidades. Hacia finales de la década de 1990, las empresas

habían identificado las habilidades claves del sector para el futuro y el tipo de políticas e instituciones necesarias para llevar a cabo la capacitación, logrando también un acuerdo con GTZ para la capacitación de capacitadores y el desarrollo de materiales adecuados. A fines del decenio, se firmó un acuerdo con el Ministerio de Educación a través del INET (Instituto Nacional de Educación Técnica) que requirió la participación de todos los principales actores del sector, incluyendo a los trabajadores. La modalidad del diálogo social en torno a la EFT tuvo repercusiones en el papel de la negociación colectiva respecto a adquisición de habilidades, en la creación de competencias ligadas a normas de actuación profesional, en la certificación reconocida a nivel nacional, en los procesos de negociación y acuerdo acerca de la validación de títulos y certificación a nivel del Mercosur y en el futuro desarrollo y diversificación de los servicios de EFT en el sector, para incluir empresas y trabajadores que aún no recibían los servicios del sistema de capacitación.

Uruguay, país que cuenta con una larga tradición de negociaciones tripartitas en temas tales como salarios y condiciones laborales, representa una importante experiencia en el campo del diálogo social. Ya en el decenio de 1940 se habían creado consejos salariales para los sectores de producción y de servicios (excepción al sector público) para promover negociaciones tripartitas concernientes a áreas tales como empleo, condiciones laborales y salariales³. Ahora bien, este rico acervo llegó tardíamente a los temas de formación, recién en la década de los noventa, con la constitución de la Junta Nacional de Empleo y el surgimiento de nuevas exigencias de calificación y necesidades de capacitación, esta importante herencia se extiende hacia políticas de EFT. En primer lugar, esta experiencia constituyó un precedente para crear las bases del diálogo social como metodología para hacer frente a los cambios del mundo del trabajo en general. En segundo lugar, influyó sobre la nueva institucionalidad que se estaba delineando como respuesta a las demandas de transformaciones en el sistema de EFT.

De este modo, la experiencia uruguaya plantea una interesante consideración: el diálogo social es también un tipo de habilidad que debe desarrollarse,

³ Uruguay y Argentina en el período de los años 40-70, al igual que en el resto de Latinoamérica, se contó con un sistema público y fuerte, fundamentalmente centrado sin duda en la preocupación formativa y educativa (lo que se explica por estar en el ámbito de los Ministerios de Educación (y en Uruguay en el de la Administración Nacional de Educación Pública - ANEP). También es necesario tener presente que el empleo abundaba y que los requerimientos formativos estaban muy claramente definidos para oficios compartimentados. Así, Uruguay tiene una experiencia muy rica y significativa en materia de negociación colectiva pero que no se aplicó a la formación sino hasta esta última década. En la actualidad, la negociación colectiva tiene muchas limitantes legales, pero en la práctica hay experiencias interesantes como la JUNAE y también una tendencia de diálogo social más intensa que lo que la ley establece pero de todos modos los avances en materia de diálogo para la formación todavía son incipientes (O. Ermida Uriarte y J. Rosenbaum Rimolo, *Formación Profesional en la Negociación Colectiva*, Serie Herramientas para la Transformación, Cinterfor, Montevideo, 2000).

nutrirse y mejorar en el tiempo. Surge aquí una repercusión adicional que tiene que ver con la necesidad de capacitar a los actores sociales, probablemente de manera progresiva, en las habilidades y conceptos necesarios para tener un diálogo social significativo y exitoso en torno a un conjunto de temas laborales.

Fortalezas y desafíos

Las innovadoras experiencias de capacitación de los sindicatos descritas en este libro presentan diversos desafíos importantes. Las cambiantes demandas de calificación han obligado a los sindicatos a evolucionar desde una plataforma tradicional de negociaciones centradas en salarios y condiciones laborales, a la incorporación de la formación como un elemento clave de reivindicación. Paralelamente, el creciente desempleo, los cambios en la composición del mercado de trabajo con el incremento sostenido de la participación femenina y juvenil y el incremento de la diversidad de actividades ocupacionales han influido para que los sindicatos amplíen su intereses y ámbitos de intervención y comiencen a incluir temas societales más amplios y hacer frente a las necesidades de los desempleados y de quienes se encuentran fuera del sector formal. Este nuevo contexto abre interesantes posibilidades para la actividad de los sindicatos y la creación de una plataforma sindical que involucra un rango más amplio de preocupaciones y áreas de actividad. Las empresas, sin embargo, fueron reacias a permitir que las preocupaciones por la capacitación sirvieran como trampolín para penetrar en un terreno que consideraban de exclusivo dominio de la administración.

Para desempeñar este ambicioso nuevo papel, los sindicatos también debían emprender actividades de capacitación interna a fin de que los representantes sindicales contaran con las habilidades necesarias en las negociaciones sobre la EFT. En esa línea, el Proyecto Integrar, de Brasil, desarrolló un programa de capacitación sindical para preparar líderes y asesores técnicos para una adecuada participación en las negociaciones relacionadas con capacitación y recapacitación, para crear una base de habilidades conceptuales y operacionales, y también para contribuir en el debate en torno a las actividades sindicales en la EFT negociada.

El diálogo social en torno a la EFT también fue considerado como un paso positivo en la modernización de las relaciones laborales. Todos los casos de actividades con base en los sindicatos descritos en este libro muestran cómo la EFT puede constituir un área importante en la creación de confianza en las relaciones laborales, puesto que la EFT constituye una instancia menos proclive a conflictos que otros temas como los salarios y los despidos, por lo que la experiencia recogida

da en este tipo de diálogo puede servir de base para aplicar la misma metodología de trabajo a otros aspectos más conflictivos.

Las dificultades de este diálogo empezaron a aparecer cuando se comenzó a incursionar en áreas más complejas y relevantes, incluso más allá del nivel empresa, tales como, el desarrollo de métodos y materiales para definir la competencia laboral, el establecimiento de estándares y normas de competencia, la creación de sistemas normativos de certificación de capacidades a nivel sectorial y posiblemente a nivel nacional (e incluso, en el caso de los países descritos, al nivel regional del Mercosur).

Los estudios de casos no nos permiten establecer los factores claves que influyen, si el diálogo social en torno a la EFT a nivel de la planta podría permear otros temas a nivel de la empresa o a nivel sectorial. Por una parte, no se puede negar que la negociación bipartita o tripartita adquirió legitimidad cuando había un marco nacional amplio para apoyarla, como se ha observado en Brasil y Uruguay, constituyendo así un importante incentivo para el uso del diálogo social como herramienta para diversos temas sociales y productivos. Por otra parte, la actitud de la empresa frente al diálogo fue sin lugar a dudas fundamental y a veces decisiva, incluso en casos donde se carecía de un marco nacional coordinado para el diálogo, como sucedió en Argentina. Esto último sugiere que las circunstancias y temas sectoriales son cruciales. Como se observó en todos los estudios de casos, el principal impulso para adoptar el diálogo social en torno a la EFT se originó en la seria crisis de competitividad. Se vio que los sectores reaccionaron de maneras distintas a este desafío. Al respecto, una interesante pregunta aún no respondida es si el origen del capital de una empresa hace alguna diferencia.⁴ También se ha observado que el contexto de crisis competitiva puede considerarse una fortaleza, en la medida en que promueve el cambio del anterior sistema de relaciones (de capacitación y de capital-trabajo), y crea un medio favorable para las respuestas colectivas y el diálogo en la rápida formulación y puesta en marcha de estrategias conjuntas. En este sentido, sería importante analizar la sustentabilidad del diálogo social una vez que ha pasado la crisis. Surge otra interrogante en relación con los potenciales efectos de la EFT en la competitividad total, siendo posible que las empresas activamente involucradas en la capacitación de los trabajadores y en el mejoramiento de las actividades puedan preocuparse, asimismo, de ayudar a sus abastecedores, mejorando de este modo la

⁴ Conviene señalar que las respuestas a un cuestionario presentado a la administración y a los trabajadores en el proyecto brasileño Integrar sugiere que: 1. más que el origen del capital, la existencia de una política hacia la EFT constituyó una variable significativa para influir de manera positiva en la administración y en los trabajadores acerca de su valor y beneficio, y 2. la respuesta de los trabajadores asignó mayor valor que la de la administración a la EFT como factor importante para mantener el empleo.

competitividad de la cadena productiva. Por último, no se puede dejar de analizar la influencia de factores externos tales como políticas macroeconómicas y fortalezas institucionales de nivel medio que repercuten en el diseño del entorno general de la EFT.

Hernández hace una interesante observación para el caso argentino, señalando que la diferenciación de funciones y la institucionalización de áreas específicas de EFT plantea no solo problemas de consenso sino también una creciente complejidad del sistema. Los mecanismos informales que contribuyeron a la creación de visiones compartidas entre los actores sociales (a pesar de tener puntos de vista conflictivos en otras áreas) pueden no resultar efectivos para encarar los desafíos planteados por sistemas más complejos. Lo que se requiere es institucionalizar los mecanismos, fortalecerlos y darles respaldo normativo. Estas experiencias demuestran que el diálogo social en torno a la EFT no es estático sino que constituye una meta y forma parte de un proceso continuo y retroalimentado de construcción, identificación y satisfacción de necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades para la implementación de políticas.

Una de las fortalezas de un modelo de EFT más flexible, descentralizado y participativo es la potencialidad para diseñar e implementar con mayor éxito programas focalizados en poblaciones claves. En Uruguay, la JUNAE buscó dirigir sus esfuerzos de capacitación a los sectores más vulnerables de la fuerza laboral y a aquellos con necesidades especiales, en particular a los jóvenes,⁵ los trabajadores rurales y las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, han surgido algunos desafíos a este respecto. Al contrario de otros programas de EFT, donde se ha establecido previamente el número de alumnos, la JUNAE tomó la decisión de no establecer límites en la cantidad de receptores que se aceptarían a partir de un universo meta compuesto por la totalidad de las personas trabajadoras con seguro de desempleo. Uno de sus resultados ha sido una impresionante demanda que ha sobrepasado el programa. En consecuencia, los productos de la capacitación han sido altamente heterogéneos. En lugar de reducir las oportunidades de capacitación a estos grupos meta, especiales, parece más adecuado centrarse en el mejoramiento de los métodos de identificación y anticipación de la demanda potencial, así como afinar la planificación y la administración del programa. Esto también podría requerir inversiones adicionales para mejorar y ampliar la capacidad.

⁵ El programa Projoven en Uruguay es un claro ejemplo. Debido a su impacto, diseño y presupuesto, Projoven se ha convertido en el segundo programa más importante apoyado por la JUNAE. Projoven se dirige a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad que no han completado la escuela secundaria, pertenecen a familias de bajos ingresos y carecen de empleo formal.

Políticas de EFT para combatir la exclusión social

Los dos capítulos destinados al análisis de las políticas de EFT para combatir la exclusión social permiten identificar como mínimo dos aspectos relevantes con sus correspondientes lecciones aprendidas. En primer lugar, dan pie a importantes percepciones respecto al ya prolongado debate acerca de la eficacia de las políticas universales versus políticas específicas. Las experiencias descritas comparten preocupaciones similares del creciente acceso a la EFT por parte de la mujer en condiciones socioeconómicas vulnerables; estos estudios de casos entregan ejemplos de dos enfoques diferentes para el diseño e implementación de políticas de capacitación que pretenden superar o compensar inequidades sociales y económicas de grupos vulnerables y discriminados. En el caso chileno del Programa de Asistencia a Mujeres Jefas de Hogar, las actividades se canalizaron hacia un segmento específico de mujeres con bajas condiciones socioeconómicas. El proyecto logró avances significativos en términos de la relación entre los actores políticos, económicos y sociales tanto vertical como horizontalmente, logrando un mayor énfasis en el fortalecimiento y empoderamiento de políticas y actores locales. Sin embargo, este enfoque vio limitado su impacto al ser visualizadas sus iniciativas y experiencias como exclusivas para un grupo meta estrecho. Esa es la razón por la que se promovieron muy poco los proyectos que privilegiaban la conciencia de género en otras áreas. Además, como lo señala Márquez, fue difícil pasar de una modalidad de asistencia social a otra donde el objetivo fuera la igualdad de oportunidades de acceso a la EFT para todas las trabajadoras.

En el caso brasileño, el cambio no fue impulsado por un programa con metas establecidas sino que fue conducido y activado por una reestructuración amplia de la institucionalidad de la EFT en todo el país. En este caso, las iniciativas para promover igualdad de oportunidades y combatir la exclusión social fueron parte de los principios y las políticas conductores de todas las actividades de EFT. Las oportunidades para acceder a la EFT se consideran un derecho social de todos los ciudadanos por lo que las políticas se han propuesto aumentar las posibilidades de acceso de los grupos de la población económicamente activa que están más deficientemente instrumentados o que ni siquiera tienen conciencia de este derecho.

El segundo aspecto que se revela con claridad en los estudios de casos presentados refiere a las dificultades para promover las políticas descentralizadas y el involucramiento de los actores sociales. En el caso chileno, se lograron grandes avances en términos de la integración de programas para mujeres jefas de hogar de bajos recursos en actividades locales. Sin embargo, Márquez señala las dificultades de los actores locales para emprender el diseño y la implementación de

políticas locales en general, y especialmente las que tienen una meta pre establecida. En el caso brasileño, la nueva institucionalidad para la EFT fue diseñada para crear canales de participación y empoderamiento de los actores sociales para su implementación local. Pero esta estructura institucional necesitó mucho apoyo y preparación de los actores sociales para participar en la elaboración y puesta en marcha de políticas locales. Además, la elevada rotación del equipo político debido a elecciones locales u otro tipo de rupturas administrativas incrementó las exigencias de capacitación de los actores sociales para poder crear capacidades sostenibles a nivel local.

Orígenes y contexto institucional de las nuevas iniciativas

El Programa de Capacitación Laboral para Mujeres de Bajos Ingresos se creó dentro del marco gubernamental de Chile en el decenio de 1990 para equilibrar el crecimiento económico con la equidad social. En 1991, se creó el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), y el año siguiente se inició el Programa de Asistencia a Mujeres Jefas de Hogar, iniciando su gradual expansión a otras regiones del país en 1994. El Programa propone el desarrollo de habilidades y capacidades entre mujeres de bajos ingresos, y en especial jefas de hogar, para superar los obstáculos y la discriminación que le impide participar en el mercado laboral con igualdad de oportunidades. Cerca del 60% de estas mujeres se concentra en actividades no formales y en el trabajo doméstico debido a la segregación ocupacional y a las bajas oportunidades ocupacionales. Su baja capacidad de ingresos en relación con su contraparte masculina refuerza el ciclo de pobreza, y constituye un gran desafío político romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa enfrentó un innovador desafío para políticas sociales: lograr un doble objetivo para reducir la pobreza y también disminuir la discriminación basada en el género. El programa fue diseñado para seguir una innovadora modalidad para la ejecución, consistente en articular medidas sectoriales desarrolladas por varios ministerios con programas locales desarrollados por los gobiernos municipales. Se consideró que las modalidades tradicionales de políticas de capacitación de grupos vulnerables eran insuficientes para superar las causas estructurales de la pobreza y la discriminación. Los programas de capacitación anteriores, de formato más tradicional, no lograron aumentar la participación de la mujer de manera significativa y fueron incapaces para alcanzar a las mujeres que trabajaban en niveles bajos y no formales. Este estudio tiene importantes repercusiones políticas acerca de cómo mejorar la dirección de los programas a la mujer (o a grupos específicos de mujeres pobres), e incorporar la perspectiva de género en todas las etapas de un programa, en especial respecto de la inserción

en el mercado laboral. Con una aproximación más amplia, las políticas pueden comenzar a tener impacto en las fuentes estructurales y culturales de la desigualdad del mercado laboral.

En el caso brasileño, la experiencia de promoción de la EFT para la mujer surgió como parte de una iniciativa a nivel nacional que colocó la igualdad de oportunidades en la agenda de las políticas públicas, a través de la incorporación de segmentos vulnerables y excluidos de la población laboral, no solo como una meta de las políticas sino también como actores en la definición y ejecución de estas políticas. De este modo, las políticas públicas se están diseñando para cuestionar y modificar las formas existentes de acercamiento a la EFT, buscando transformar a los beneficiarios en sujetos, en otras palabras, en actores del proceso que, en su capítulo, Márquez ha considerado como una meta no realizada en el caso chileno.

El tema de la igualdad de oportunidades y superación de la discriminación se incluyó en la agenda de políticas públicas en 1965, cuando Brasil firmó la Convención 111 de la OIT sobre discriminación en el mercado de trabajo. Esta declaración de intenciones se convirtió en un programa para la formulación e implementación de políticas en 1996, con el lanzamiento del Programa Nacional de Derechos Humanos. Se reconoció que los sistemas tradicionales de EFT, los contenidos de sus cursos, las metodologías y prioridades se habían estructurado en Brasil en torno a un modelo de trabajador blanco, adulto, urbano, industrial y masculino, hecho que funciona como poderoso arquetipo que canaliza las actividades de EFT hacia ciertos segmentos de la población laboral, generando en este proceso un círculo vicioso en el que la mujer y los grupos minoritarios tienen dificultades para acceder a la EFT por desempeñar trabajos menos especializados y con menor reconocimiento social, y que a su vez continúan realizando este tipo de trabajo debido a que carecen de acceso a la EFT. Las políticas públicas para la EFT enfrentan un gran desafío para prevenir la reproducción de este ciclo de exclusión sobre la base de factores tales como escolarización, raza, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas gubernamentales. Uno de los primeros desafíos para este programa fue reconocer la diversidad de la mano de obra brasileña, así como las transformaciones que ha experimentado, en especial durante los dos últimos decenios. Como metodología orientadora, se tomó la decisión de usar la PEA como base para el delineamiento de metas y criterios para los segmentos de la mano de obra activa cuyo derecho legal a acceder a oportunidades de EFT debe ser respetado.

Fortalezas y desafíos

El caso chileno nos muestra que uno de los principales éxitos de este programa fue la traducción del diagnóstico de las necesidades de capacitación de las mujeres de bajos ingresos en un conjunto coherente de medidas interrelacionadas que hicieron posible una aproximación integrada al problema. Además, otro importante producto de la implementación del programa fue la posibilidad de medir las experiencias de esta primera fase y en consecuencia desarrollar un enfoque más estratégico en su segunda fase de intervenciones. El programa tuvo gran éxito en el avance del proceso de descentralización, así como en su trabajo más activo con mujeres en sus programas locales. El siguiente paso estratégico consiste en consolidar el papel protagónico de la municipalidad a través de la incorporación del programa en sus planes de desarrollo comunal. Asimismo, el programa incentivó los esfuerzos por romper la segmentación del mercado laboral, por desarrollar materiales de capacitación que incorporasen una perspectiva de género y por haber logrado un reconocimiento como modelo para el desarrollo de una metodología para los niveles de trabajo intersectorial y nacional.

Márquez identifica otro importante logro del programa, consistente en la promoción del desarrollo personal y de habilidades para el logro de calidad de vida, incluyendo el mejoramiento de la autoestima y el fortalecimiento de la planificación de las metas de vida. Por otra parte, se observó que el área de la capacitación técnica era más débil, si bien puede considerarse que el programa tuvo gran impacto en términos personales para estas mujeres, pero un impacto más limitado en el mejoramiento de su inserción en el mercado de trabajo, pero dada la enorme desventaja de la situación socioeconómica de esta audiencia meta, esta constatación no debería sorprender. Una experiencia similar se encontró en el caso brasileño, donde las evaluaciones de PLANFOR tuvieron dificultades para establecer el real impacto en la inserción en el mercado laboral, pero sí fueron capaces de identificar un aumento significativo en las capacidades personales, la autoestima, la incorporación a nuevas redes de apoyo y la percepción de más oportunidades de autoempleo.

En términos de indicadores cuantitativos, PLANFOR presenta productos significativos. Durante el período 1995-1999, capacitó a tres millones de participantes, se realizaron actividades de capacitación, en al menos un 70% de las 5.500 municipalidades del país, se creó una red de 1.500 entidades ejecutoras, incluyendo universidades, sindicatos, los sistemas de EFT existentes y algunas ONGs. La participación de la mujer en cursos aumentó de 41% en 1996, a 49% en 1999 (lo cual representa alrededor de 4 millones de mujeres capacitadas, de las cuales, el 20%, unas 800.000, eran jefas de hogar). Como ya se señaló, PLANFOR usa para

definir el universo de participantes su participación en la PEA, y a partir de allí los considera representantes y legítimos beneficiarios y participantes de este proceso por derecho social y legal y no por el hecho de ser una meta de las políticas sociales, por lo que el marco de referencia es el combate contra la exclusión social más que un enfoque basado en las políticas. PLANFOR también avanzó en la promoción de igualdad de oportunidades para un más amplio público de segmentos de la PEA excluidos y vulnerables, incluyendo grupos como los jóvenes, los afrobrasileños, los trabajadores rurales, los trabajadores excluidos de las empresas y adscritos a sectores no tradicionales o informales y otros segmentos similares de la mano de obra que por lo general reciben menos atención en el sistema tradicional de EFT. Además de las metas cuantitativas, se lograron varios éxitos cualitativos tales como la incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas, a través de actividades de desarrollo conceptual y articulación institucional. Además de entregar capacitación en calificaciones técnicas, las transformaciones más profundas de la EFT se dieron en las áreas subjetiva, social y no tradicional, igual a lo que ocurrió en el caso de Chile. Aunque muchas de estas experiencias todavía fueron de pequeña escala o proyectos piloto, contribuyeron con importantes avances que merecen mención, tales como: 1. apertura de nuevas instancias para la generación de trabajo e ingresos a nivel local y regional; 2. servicio a poblaciones por lo general no alcanzadas por los servicios tradicionales de EFT; 3. entrega de habilidades para lograr calidad de vida y formación de nuevos hábitos relacionados con la salud, la sexualidad y el mejoramiento de la vida personal y comunitaria; 4. asociación de los programas con otras actividades para combatir el trabajo degradante y situaciones de vida (como esclavitud laboral, trabajo infantil y prostitución), y programas sociales (como construcción de viviendas populares y desarrollo agrícola); 5. formación de asociaciones creativas y sin precedentes para desarrollar programas y relacionar a los diferentes actores con las entidades de EFT; y por último 6. desarrollo de programas innovadores para fortalecer las habilidades de la mujer y el empleo en sectores tradicionalmente femeninos como el trabajo doméstico, o para entrenar a la mujer en profesiones no tradicionales, como la conducción de taxis, así como capacitar a los miembros femeninos de las comisiones estaduales del trabajo para lograr su participación más activa.

Podría considerarse paradójico el hecho de que las debilidades y los desafíos que enfrentan estas dos experiencias de Chile y de Brasil emanen de muchas de sus fortalezas y éxitos. La naturaleza innovadora de ambos programas reside en que abren nuevos caminos. En consecuencia, estas iniciativas generan nuevos desafíos: 1. para las nuevas institucionalidades que han sido creadas; 2. para los métodos usados en la detección de los segmentos vulnerables y discriminados de la población económicamente activa; 3. para la capacidad de los actores y de los

gobiernos locales de prepararse a sí mismos en las calificaciones necesarias y las percepciones para lograr una efectiva participación en la transformación de sus propias realidades en el contexto de la descentralización de las políticas públicas (algunas de las cuales se pueden transmitir en cursos, mientras que en otros casos se trata de un proceso de aprender haciendo). También debe destacarse que la naturaleza innovadora y transformadora de estos procesos (a nivel institucional, conceptual y personal) radica en demostrar que deben concebirse como procesos evolutivos e ilimitados y también en alertar que la naturaleza subjetiva de muchas de estas transformaciones es un desafío adicional a los efectos de medir y evaluar el impacto puesto que no puede hacerse en términos tradicionales.

Complementariamente, nos referiremos aunque brevemente a otras interacciones que este proceso genera. En primer lugar, el desafío de construir y operacionalizar una nueva institucionalidad es grande. Una de las dificultades en este proceso es cómo construir una estructura relevante y significativa capaz de responder a la identificación y definición de un problema social. En los dos estudios de casos, se observó que no todas las instituciones han sido capaces de desarrollar de manera efectiva iniciativas con sensibilidad de género. Márquez cita algunos casos en los cuales se han establecido cuotas para capacitación de mujeres en los cursos, con la muy honesta y objetiva intención de garantizar el aumento de mujeres participantes en los cursos (dejando de lado, en muchos casos, la transformación de las personas beneficiarias en agentes de su propia transformación social y desarrollo de capacidades). En segundo término, resulta indudable que la construcción de una nueva institucionalidad que busca relacionar los diferentes agentes y organismos necesita desarrollar una coordinación más efectiva de actividades entre ellos. Por último, como ya se ha señalado las habilidades para el diálogo social y el necesario apoyo institucional de este proceso parece requerir un constante aprendizaje para consolidar y pulir estas capacidades y para insertar estas prácticas en las instituciones y en los actores sociales involucrados, destacando más aún la naturaleza evolutiva de estos cambios y la consiguiente necesidad de entregar apoyo para su sustentabilidad.

Como se ha mencionado antes en este capítulo, la meta de crear una nueva institucionalidad para la EFT es un proceso constante. Para su segunda fase, 1999-2002, PLANFOR estableció la meta de consolidar las actividades y los cambios logrados en el desarrollo de una política pública y de una estrategia para una nueva institucionalidad de EFT en Brasil a fin de promover igualdad de oportunidades. Las principales herramientas de esta segunda etapa serán: 1. programas de sensibilización y preparación de los diversos actores involucrados en PLANFOR; 2. producción y diseminación de documentos y textos de referencia,

incluyendo evaluaciones de las actividades para promover una dimensión de género e igualdad de oportunidades en PLANFOR; 3. cuidadosa sintonía de los sistemas de información para monitorear y analizar la efectiva inserción de la mujer, los grupos raciales y otras categorías de acuerdo con su ocupación y área de trabajo. Además, en el año 2000 se creó la Secretaría de Políticas Públicas para el Empleo con la función de unificar diversas políticas públicas, incluyendo la EFT, los servicios de colocación de empleo, las organizaciones de micro crédito y seguro de desempleo, creando así el potencial para difundir estas transformaciones en un rango más amplio de políticas públicas para la generación de trabajo e ingresos. La capacidad de desarrollar este potencial deberá ser evaluado en el futuro (aunque las restricciones financieras para estos programas producirán una reducción en la capacidad de generar y sustentar muchos de los programas iniciados en la primera fase de PLANFOR).

Una reflexión especial amerita la tensión existente entre la universalidad y la especificidad de las políticas públicas. Ambos países tuvieron grandes avances a este respecto, aunque continúan existiendo dificultades entre la necesidad de centrar la atención en grupos específicos, creando asimismo un marco donde las beneficiarias y los beneficiarios estén involucrados como actores en el proceso de construcción de innovadoras políticas sociales, y donde las políticas públicas superen la tradicional actitud asistencialista y se concibran como condición para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales ciudadanos.

De igual modo, en lo que refiere a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas la tendencia dominante ha sido la de circunscribirla al área de las políticas sociales para mujeres pobres, lo que limitó la capacidad para desarrollar conciencia e intervenciones políticas para otro tipo de discriminaciones que sufren también las mujeres y los hombres que no son pobres. Además, la modalidad de tratar las políticas de género como políticas sociales, en la misma tónica asistencialista señalada, también puso límites a la incorporación de los temas de género en las relaciones laborales y, por ende, a incluirla en el accionar empresarial y sindical. Como Márquez lo ha señalado en el caso de Chile, es enorme el desafío para reconciliar las metas y los métodos de implementación de políticas, participación, operación intersectorial y ejecución descentralizada. En este proceso, es necesario pasar de las modalidades previas, centradas en la capacitación, a una visión más amplia e integral de políticas que intervengan simultánea y articuladamente para combatir las diversas dimensiones donde se manifiesta la participación inequitativa de la mujer.

Por último, a pesar de los esfuerzos significativos realizados para mejorar las oportunidades e integrar a las personas con bajos niveles de escolaridad, si-

guieron presentándose dificultades para lograr una cobertura verdaderamente significativa. Asimismo, fue difícil llegar hasta trabajadoras en situación de aislamiento, como las trabajadoras domésticas, aun cuando representan una gran proporción de la PEA femenina.

El desafío de desarrollar un efectivo proceso de descentralización se identificó también como un aspecto clave en ambos estudios de casos. Por una parte, fue necesario crear y articular lo que podría llamarse un “diálogo institucional” entre actores políticos, económicos y sociales, a fin de alcanzar la meta de descentralización efectiva. Por otra parte, una vez iniciado el proceso de creación de un diálogo institucional, surgió otro desafío consistente en adaptar políticas y programas públicos a las realidades y a los diagnósticos locales y regionales sin traicionar sus finalidades centrales ni sus criterios. Por último, Márquez observa un desafío tal vez más profundo al identificar las serias limitaciones que enfrentan las políticas descentralizadas cuando, a nivel local y municipal, no se genera una demanda de mayor autonomía y descentralización por parte de los actores que serán los beneficiarios directos de tales políticas.

En el caso brasileño, uno de los principales cuellos de botella para una descentralización sustentable fue la inestabilidad de los equipos técnicos y de sus líderes en las comisiones de trabajo estatales y municipales que, a menudo, cambiaban con cada nuevo gobierno e incluso durante la misma administración, requiriendo nuevamente la capacitación de los actores sociales. Aunque fueron pocos los cambios entre el personal a nivel federal (incluyendo el mantenimiento del mismo Secretario del programa desde 1995), se calcula que dos tercios de los miembros de los equipos locales habían cambiado desde el comienzo de PLANFOR, en 1995. A través de esta experiencia, se llegó a la conclusión de que la capacitación de los actores sociales debe ser un proceso continuo que demanda tiempo y requiere una renovación constante, en la medida en que evolucionan las necesidades de calificación y surgen nuevos temas. Este último punto sirve para poner énfasis en la naturaleza evolutiva y en las necesidades de mediano y largo plazo para la construcción del diálogo social y las necesidades institucionales para apoyar y mantener este proceso.

La enumeración de desafíos a tener en cuenta en las políticas públicas para combatir la exclusión social es, sin duda, muy extensa y en este trabajo solo se pretende llamar la atención en torno a algunas de las que consideramos más relevantes. En ese sentido, a las ya relevadas, debería sumársele la necesidad de innovación en materia de herramientas y metodologías tanto para lograr una identificación más cuidadosa y adecuada de la demanda, como para medir el impacto de la capacitación en términos del mejoramiento de la inserción de las perso-

nas capacitadas en el mercado laboral. Las metodologías y los indicadores deben necesariamente definirse a partir de la consideración de la perspectiva de género, lo que implica prestar atención a las condiciones y limitantes de la inserción y el desarrollo profesional femenino. Si no se tiene en cuenta esta realidad, se estará evaluando en forma equivocada el impacto de las acciones. Así, si solo se tienen en cuenta los indicadores tradicionales de inserción, el programa chileno no sería exitoso, ya que las mujeres pobres no lograron una mejor inserción en el mercado laboral después de su capacitación. Más aún, si no se considera que seis a nueve meses de capacitación no bastan para superar la profundidad y complejidad de la pobreza y, mucho menos, la tendencia a su replicación cultural y transmisión intergeneracional, no se comprenderá que las políticas destinadas a sujetos situados en persistente pobreza se deben diseñar de manera que involucren un acercamiento innovador, instrumentos de intervención y políticas especiales que incluyan estrategias de mediano y largo plazo. Las evaluaciones de este programa testimonian la importancia de la capacitación para desarrollar habilidades para la formulación de planes de trabajo y de vida, o sea, se requiere una importante transformación metodológica y didáctica en EFT y la creación de los instrumentos pertinentes para medir su impacto. No obstante los grandes avances logrados, en ambos estudios de caso se pone de relieve la necesidad de seguir introduciendo mayor diversidad y sensibilidad de género en los indicadores estadísticos, de generar cambios sustantivos en la opinión pública, de difundir información sobre las diversas expresiones de la inequidad y la subrepresentación femenina, así como de mostrar que la inclusión de la perspectiva de género es una condición imprescindible para mejorar la calidad técnica y la pertinencia de las políticas desarrolladas. Por último, es imprescindible incentivar la participación de ciertos actores clave. Se observó que los empleados de oficina tendían a no participar en muchos de estos proyectos debido tanto a una falta de información como a una falta de interés en la entrega de capacitación a este segmento de trabajadores. Además, se manifestó reticencia hacia el empleo de mujeres capacitadas en áreas no tradicionales, incluso allí donde las habilidades “femeninas” podrían considerarse beneficiosas para el desempeño de estas tareas, confirmando así las fuertes barreras culturales y las imágenes de género que siguen operando.

Lecciones para la elaboración de políticas

Una de las primeras lecciones señaladas por Márquez en esta temática es que un programa de capacitación centrado en las mujeres de bajos ingresos resulta insuficiente para hacer de la desigualdad en materia de derechos y participación una prioridad de la agenda pública y para incorporar a las mujeres pobres al rango de actores políticos y sociales.

La canalización de las políticas públicas hacia grupos discriminados y vulnerables es difícil no solo por las limitaciones de los instrumentos y las metodologías conocidas para considerar la multiplicidad y complejidad de factores estructurales que inciden en las situaciones de pobreza y discriminación, sino porque, como se ha indicado, dicha superación no se logra con una intervención puntual ni acotada en términos de dimensiones ni de tiempo.

En ese sentido, las experiencias de los dos casos analizados demuestran que no basta con una capacitación exclusivamente destinada a la transmisión de una habilidad técnica para la obtención de un trabajo (lo que ciertamente es fundamental para la movilidad social) sino que se necesita desarrollar elementos de capacitación adicionales o módulos que ayuden a estas mujeres a: 1. entender de qué manera su posición de mujeres de bajos ingresos también tiene un aspecto cultural; 2. adquirir una perspectiva de los factores del mercado laboral que estructuran las condiciones para la participación de la mujer en el mercado de trabajo; 3. crear metas de vida que les posibilite percibir y hacer frente a esas influencias externas. Como lo señala Márquez, la meta de la capacitación no necesariamente debe ser encontrar trabajo, ya que por lo general esas mujeres encuentran algún tipo de opción generadora de ingresos. Por el contrario, en Chile el problema está relacionado con la calidad del empleo que encuentran, pues normalmente lo que obtienen es un trabajo en condiciones laborales altamente precarias.

Márquez señala las repercusiones de las políticas que, en términos de los diferentes factores, influyeron en los impactos de la capacitación de mujeres de bajos ingresos. A este respecto, los impactos positivos de la capacitación para el trabajo parecen haber sido mayores entre mujeres con nivel educacional más bajo y entre aquéllas que eran pobres (pero el impacto fue de poca importancia o negativo tanto para las mujeres en extrema pobreza como para las no pobres). Este resultado puede contribuir a un impacto más efectivo hacia mujeres de bajos niveles de educación. En segundo lugar, la estructura del mercado laboral parecía ser importante, ya que por otra parte las mujeres en extrema pobreza tenían dificultades para ingresar al mercado laboral incluso después de capacitarse, mientras que las mujeres no pobres se veían enfrentadas a una saturación de los mercados de trabajo en los que tendían a concentrarse. En tercer lugar, es interesante señalar que la capacitación produjo una significativa reducción de mujeres empleadas en el servicio doméstico, permitiendo también a las mujeres mayores (entre 35 y 45 años) cambiar desde una ocupación asalariada a una situación de autoempleo como trabajadora independiente, posibilitando una mayor movilidad en el mercado laboral para las mujeres que ya eran activas. En cuarto lugar, las mujeres que recibieron capacitación informaron que sus ingresos fueron 9.2% más altos que los de las no capacitadas, lo que constituye un

crecimiento especialmente significativo para las mujeres jefas de hogar, donde éstas constituyan la única fuente de ingresos. Por último, las mujeres con niveles de educación más altos también mostraron niveles mayores de autoestima, reforzando así el reconocimiento de que la educación no solo entrega conocimientos sino también desarrollo personal y una autoimagen más positiva. Estos resultados también pueden ser importantes para los encargados del desarrollo de políticas para la adquisición de capacidades estrictamente técnicas.

Aproximaciones locales y regionales a la reforma de la EFT y al diálogo social

Los tres capítulos presentados en la última sección de este libro muestran experiencias que ayudan a abordar las aproximaciones locales y regionales de la reforma y la modernización de los sistemas de EFT así como el papel del diálogo social en este proceso

Vínculos entre innovaciones nacionales y locales en EFT

En la última sección del libro se pone énfasis en un tema que ha surgido en varias instancias y que concierne a la redefinición del papel del Estado en relación con la EFT. En la mayoría de los estudios de casos, ello involucra un proceso de: a. descentralización de actividades, y b. abandono del Estado de su papel de ejecutor, y su cambio por el de coordinador y elaborador de normas en la entrega de EFT. A pesar de que los procesos de cambio son muy similares entre los distintos países, existen variaciones importantes. Una de las diferencias clave tiene que ver con el grado de la transición de la entrega de EFT desde el Estado al sector privado. En el caso chileno, la descentralización ha otorgado a los organismos privados de EFT gran libertad para la oferta de servicios de capacitación a través del sistema de desgravación tributaria. Pero se han hecho algunas críticas en torno a la dificultad para supervisar el sistema y a la limitada evaluación posterior de las actividades de capacitación realizadas. En el caso de Brasil, el Estado continúa estableciendo lineamientos conceptuales (y estos son adaptados y puestos al día constantemente, de acuerdo con la investigación, evaluación e insumos, producto de las experiencias de capacitación a nivel estatal y local). Se establece que las evaluaciones de las actividades de capacitación se realicen una vez al año y estén a cargo del gobierno federal y estadual. Por último, los recursos financieros para la EFT son aprobados y otorgados por una comisión tripartita de nivel federal, que incluye una cantidad igual de representantes de empresas y trabajadores que de representantes del Estado.

En este proceso de descentralización y redefinición de los papeles, una pregunta crucial es cómo las transformaciones nacionales y locales de la EFT se conectan entre sí. Al examinar estos aspectos, es importante ver cómo operan las innovaciones locales de capacitación en tanto expresión de los cambios a nivel nacional y prioridades a nivel local. Un importante canal para la puesta en marcha local efectiva de las políticas nacionales es la institucionalidad creada para dar apoyo a la participación en diversos niveles. Por último, es importante identificar quién es el creador de estas innovaciones: si fue el Estado el que puso en marcha estas innovaciones con un carácter jerárquico, o si fueron los gobiernos locales, los productores locales o los sectores. En ese sentido, los estudios de casos muestran importantes diferencias.

En Argentina, el impulso para crear nuevas instituciones asociativas de capacitación se originó primero a nivel federal y luego se desarrollaron otras iniciativas a nivel provincial. Los motivos principales de estos cambios, como se ha observado en la mayoría de los casos descritos en este libro, fueron la formulación de respuestas políticas para enfrentar una crisis competitiva, los impactos de la reestructuración y el creciente desempleo. El Estado incentivó el diálogo social entre empleadores y trabajadores como un mecanismo para promover la capacitación como un bien público y una más amplia participación en la formulación, entrega e incorporación de nuevos aspectos (como normas de calidad, perfiles ocupacionales y competencias). Las experiencias descritas por Soifer fueron realizadas en la misma provincia, otorgando un cierto carácter de planificación económica local a su análisis. Por un lado, la experiencia de los Talleres Ocupacionales demostraron de qué manera el gobierno puede reaccionar en forma decisiva en el apoyo del diálogo social en torno a la EFT a nivel local y promover el enfoque hacia los sectores, las ocupaciones o las especializaciones. Por otro lado, sin embargo, también demostró de qué manera los objetivos de corto plazo (para enfrentar la crisis de desempleo) y la falta de análisis conceptual o de mecanismos legales e institucionales específicos en términos de participación, despojaron a esta iniciativa de un marco para operar como foro genuino del diálogo social. Por último, a pesar del compromiso con actividades bipartitas, las empresas asumieron aparentemente un papel más fuerte y los sindicatos aceptaron una participación más simbólica.

Por el contrario, el Consejo de Formación Profesional fue estructurado como institución bipartita con igual representación de sus entidades directivas y comités de representación de las empresas y los trabajadores, incluyendo una participación más amplia y multisectorial. Como el Consejo de Formación Profesional no realiza directamente la capacitación, sus actividades tienden a ser más analíticas e incluyen la proposición de soluciones a la demanda de capacitación, to-

mando en cuenta la diversidad de necesidades y las características de los mercados locales de mano de obra y capacitación. En la formulación de soluciones se apoya en un equipo de personal técnico capacitado y sus comités técnicos bipartitos. No se recibió apoyo financiero de nivel federal o provincial, pero se contó con la colaboración de los gobiernos locales para las instalaciones y los gastos administrativos, así como con facilidades para sus iniciativas. Sin embargo, se recibió el apoyo inicial de un organismo internacional, generándose recursos financieros por la prestación de servicios tales como encuestas y evaluaciones de las necesidades de capacitación locales y regionales.

En Chile, entre 1950 y 1970, el Estado entregó capacitación gratuita con énfasis en la inversión directa de recursos para generar la oferta de servicios de capacitación. En el decenio de 1970 y bajo la conducción del Estatuto de Capacitación y Empleo se realizaron transformaciones en el sistema nacional de EFT que modificaron el papel del Estado, llevándolo de su papel de participante directo a asumir un papel normativo, financiero y supervisor, a través de INACAP, de las actividades de capacitación que asumieron las propias empresas u organismos contratados con esa finalidad, cambiando la estructura de incentivos a un subsidio estatal para la generación de demanda de capacitación. En 1997, este sistema fue reformado para promover la capacitación orientada por la demanda, la entrega de capacitación por parte del sector privado y el triple papel del Estado para la promoción de la capacitación a nivel de las empresas a través del sistema de desgravación tributaria, la entrega de subsidios y la incentivación de programas sociales destinados a la capacitación de trabajadores en situación de desventaja. Bajo esta reforma, los principales actores del sistema son el Estado, sus instituciones autónomas y descentralizadas (SENCE), las empresas, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) y las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

En este proceso de reforma, el Estado chileno también creó tres niveles de participación para facilitar y promover la participación de los trabajadores organizados en la toma de decisiones de la empresa acerca de las actividades de capacitación a nivel de empresa: 1. el Consejo Nacional de Capacitación, organismo tripartito diseñado para dar asesoría al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y establecer la política pública general de capacitación; 2. los Consejos Regionales de Capacitación, también de estructura tripartita, destinados a salvaguardar las políticas y actividades de capacitación regionales y dar asistencia al gobierno regional en el desarrollo y la ejecución de la política nacional de capacitación en cada región; 3. los Comités Bipartitos de Capacitación, organismos bipartitos que pueden crearse en las empresas con más de quince trabajadores para la formula-

ción y evaluación de los planes de capacitación y para asesorar a la administración en temas relacionados con la capacitación.

El impulso para cambiar el sistema de EFT existente en México surgió originalmente de las presiones competitivas emanadas de la integración con el mercado estadounidense a través del TLC. Se han producido grandes cambios en el sistema de EFT y las políticas nacionales se han coordinado con la modernización de la economía. En este proceso se ha hecho una diferenciación entre la capacitación para el trabajo (de responsabilidad del sistema nacional de educación postprimaria) y la capacitación en el lugar de trabajo (supervisada por la Secretaría del Trabajo). Se han introducido dos importantes programas: de capacitación subsidiada para los trabajadores desempleados registrados en las Unidades de Empleo de la Secretaría del Trabajo, y un programa destinado a aumentar la competitividad de la pequeña y media empresa. Ibarrola pone énfasis en la significativa introducción del Sistema Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales, desarrollado con la participación amplia e integrada de diversos ministerios: las secretarías de Educación Pública, Trabajo y Seguridad Social, Economía y Crédito Público y de Desarrollo Comercial e Industrial.

El nuevo sistema de capacitación nacional tiene muchas similitudes con las transformaciones observadas en otros estudios de casos presentados en este libro, otorgando especial atención a: a. el uso de principios de competencia laboral, capacitación integrada y aprendizaje permanente; b. la dirección de las políticas de capacitación hacia nuevos segmentos dentro de las políticas públicas, como la empresa en tanto entidad colectiva, los desempleados, las trabajadoras y los trabajadores en riesgo de quedar desempleados y los grupos vulnerables; c. la descentralización, que incluye iniciativas estatales y locales; d. una mayor integración pública-privada con el crecimiento de los proveedores del mercado privado; e. el cambio del papel del Estado, centrándose en las políticas globales diseñadas y en la coordinación y el apoyo a la acción de diversos actores a través de nuevos mecanismos de financiamiento; f. la meta de construir sistemas nacionales de EFT bajo la forma de redes y no de burocracias rígidas. Por último, el gobierno federal ha incentivado la creación de centros de capacitación sectoriales que articulen la capacitación con la investigación, la asistencia técnica y el desarrollo tecnológico (que no serán manejados por el Estado) que se autofinancien con la venta de servicios de capacitación, asistencia técnica e incluso investigación.

A nivel municipal, se da importancia a las políticas nacionales, las que se traducen a una lógica local. Como resultado de las políticas nacionales y de las demandas locales del mercado de trabajo, ha aumentado de manera significativa la matrícula escolar y la universitaria prácticamente se ha triplicado. La educa-

ción privada contribuye con el 66% a la matrícula universitaria local (frente a un 26% a nivel nacional) en áreas relacionadas con las necesidades de la industria como ingeniería, administración, contabilidad y leyes (excepto los cursos de ciencias naturales y sociales). El sector público ha fortalecido el Instituto Tecnológico local.

La descentralización también ha tenido un impacto con la creación de nuevas instituciones para educación continua y educación de adultos, entre otras. Además de los Centros de Capacitación del sistema escolar público, existen otros financiados con colaboración pública y privada. También se ha intentado incrementar la escolarización de los niños y eliminar la práctica tradicional de aprendizaje a costa de la escolarización de la juventud. La Cámara de la Industria ha participado en el desarrollo de normas de competencia laboral, logrando una definición de cinco calificaciones para el sector, a nivel nacional.

Estructura y operación de experiencias de diálogo social en EFT

La forma en que las experiencias de diálogo social en EFT se estructuran y funcionan, tiene importantes repercusiones en la configuración de las experiencias de capacitación negociadas, en las responsabilidades de los actores sociales respectivos y en un diálogo social genuino y efectivo. Los estudios de casos revelan una heterogeneidad de orígenes (estatal, actores sociales u otros agentes) así como de productos y evidencian que, para lograr una descentralización y comunicación efectiva entre los niveles nacional y local en las actividades de EFT, el propio gobierno debe iniciar un diálogo social interno entre sus ministerios, secretarías y administración local.

Es importante destacar que la composición, el papel y la responsabilidad de estas entidades bipartitas y tripartitas tienen fuertes repercusiones en: 1. la duración de la experiencia (si se ha creado para una actividad específica o se ha planeado que sea una entidad de más larga duración); 2. su credibilidad a nivel federal, estatal y local; 3. el compromiso demostrado por los actores sociales con una auténtica participación y cooperación; 4. las necesidades de preparación de los actores sociales para su efectiva participación (involucrando capacitación en las habilidades requeridas para el diálogo social, así como temas de EFT en general).

En Argentina, la experiencia de los Talleres Ocupacionales muestra la dificultad que puede haber en la legislación de un efectivo diálogo social desde el nivel nacional al nivel local. Estos estudios de casos muestran en cambio, que éste es fruto de diversos factores que dan apoyo y real significación a las actividades conjuntas. Como se observa en los Talleres Ocupacionales, los

empleadores y las instituciones de capacitación enviaron solicitudes al gobierno federal sin haber incluido la participación de los representantes de los trabajadores, quienes fueron incluidos después de que su participación fuera solicitada por las autoridades federales, aunque los estudios realizados revelan que continúan teniendo un limitado nivel de participación en las reuniones y en las actividades, con una participación más simbólica que real. Como resultado de ello, los Talleres Ocupacionales estudiados, operaron fundamentalmente bajo el liderazgo de administradores, capacitadores, personas del mundo empresarial o personal técnico.

En su análisis, Soifer llama la atención sobre la tensión existente entre el proceso participativo de toma de decisiones y la inclinación por una toma de decisiones más independiente de los actores a nivel individual. También se plantea una pregunta pertinente acerca de qué tipo de participación de los actores sociales realmente ayuda a adaptar el diseño de la capacitación a las necesidades y características de la realidad local o a poner al día esta institución. En relación con esto, pone énfasis en el hecho de que una falta de transparencia entre los integrantes, o la apropiación de la información de algunos en detrimento de los demás también atenta contra la construcción de un patrimonio de confianza y cooperación, lo que se destacó en otros estudios de este libro como un elemento crucial para lograr un efectivo diálogo social en EFT.

Al contrario, el Consejo de Formación Profesional tuvo independencia financiera y conceptual del gobierno federal, recibiendo una asistencia financiera modesta y buen apoyo político del gobierno local. La participación de los actores sociales fue equilibrada, si bien los representantes sindicales tuvieron al comienzo una participación más activa entregando apoyo organizativo y participación técnica, proponiendo actividades y negociando con los empleadores sobre temas técnicos y, con el tiempo, los empleadores incrementaron su participación.

Las dudas que plantea Soifer respecto a si la heterogeneidad de la participación sectorial puede producir dificultades para la obtención de los insumos necesarios para identificar y organizar las actividades de capacitación, hacen pensar en beneficios potenciales en las experiencias sectoriales descritas en la sección 1., donde una masa crítica de intereses y desafíos comunes incentiva la cooperación entre los actores sociales.

En Chile, la investigación reveló que pocas empresas habían formado Comités Bipartitos de Capacitación (CBC), y donde éstos existen, hay una limitada participación real de los representantes de los trabajadores. Se puede pensar que la creación de los CBC es un proceso de cambio jerárquico. Este caso refuerza lo

observado en otros capítulos de este libro, en el sentido de que el diálogo social necesita diversos elementos para apoyar el proceso, así como una presión para el cambio que obligue a los actores sociales a negociar.

En México, las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se crearon a través de la Constitución de 1917. Sin embargo, las estadísticas muestran que cerca del 50% de las empresas no cumple con esta legislación. Además, aproximadamente el 97% de las empresas nacionales están clasificadas como pequeñas y microempresas, en su mayoría informales y con menos de quince empleados, por lo que no se acogen a esta legislación. En este caso, conviene señalar que las mismas dificultades son citadas en Pérez y se refieren a los problemas para implantar los comités bipartitos a nivel de la empresa, que al comienzo solo fueron introducidos en las más grandes. Esto puede constituir otro caso de una desafortunada fórmula jerárquica para promover el diálogo social en torno a la capacitación.

Diálogo social genuino en torno a la EFT a nivel local

En algunos de los estudios de casos se plantean interrogantes sobre hasta qué punto el diálogo social opera sobre una base participativa real, utilizando como proceso el diálogo bipartito y tripartito de manera efectiva y genuina, o cuándo es más bien algo simbólico y formal para no contravenir la ley. Como se observó, la participación de los trabajadores en los Talleres Ocupacionales fue más bien simbólica, mientras que los representantes de los trabajadores y las empresas participaban colectivamente en los Consejos de Formación Profesional. Según lo señala Soifer, los objetivos, la configuración, el nivel de autonomía conceptual y financiera y la dirección de las actividades hacia aspectos prácticos o hacia la identificación conceptual de temas y necesidades, también determinará el tipo de participación de los actores sociales y el tipo de actividades que surgirán. Tanto en Chile como en México, solo un limitado grupo de empresas (sobre todo grandes) cumplió con estos propósitos.

Conviene considerar si es o no posible legislar respecto al diálogo social y la participación colectiva, o si ambos deben surgir desde los propios actores sociales. Además, las presiones externas o las situaciones percibidas colectivamente como de crisis pueden contribuir de manera favorable a la voluntad de los actores sociales de colaborar para lograr metas colectivas. En otros pocos casos y en especial en aquellos descritos en la primera sección sobre políticas de capacitación sectorial, el diálogo social introducido por ley pareció ser efectivo. La heterogeneidad de estas experiencias sugiere que algunos factores pueden ser inherentes cultural e históricamente a cada país.

A este respecto, conviene recordar la discusión anterior en torno a si el diálogo social puede ser un proceso heredado y desarrollado en el tiempo. En este sentido, estas experiencias sugieren que el diálogo social se crea de manera más favorable gracias a circunstancias específicas, al interés de los actores sociales y la forma en que están involucrados en el proceso de diálogo social.

Promoción de políticas sociales a través de EFT de nivel local

Este análisis puede llevar a que nos preguntemos si las políticas locales de EFT son más adecuadas que las nacionales para incorporar temas sociales y necesidades relacionados con el acceso a la capacitación y la flexibilidad de respuesta a la heterogeneidad de las demandas de capacitación que surgen. A este respecto, es importante considerar la envergadura de la agenda social destinada a EFT: si está enfocada hacia una mayor competitividad y al aumento de la productividad de la empresa, o también puede incluir respuestas a otras preocupaciones socioeconómicas tales como nuevas formas de inserción en el mercado de trabajo, informalidad, desempleo y exclusión social.

De hecho, en el caso argentino se hizo poca mención a este aspecto. En Chile, los cambios en EFT se centraron en la empresa en tanto área de generación de empleo, progreso tecnológico y modernización de las relaciones laborales. En este sentido, el principal impulso de las políticas de EFT se dirigió hacia el sector formal, no obstante algunas políticas estaban dirigidas hacia sectores excluidos. En el caso mexicano, Ibarrola pone de relieve el doble desafío de la reforma del sistema de EFT, donde las innovaciones de la capacitación para el trabajo tienden a responder a las demandas de los sectores económicos principales, y en mucho menor medida se han introducido políticas para responder a las necesidades de las personas desempleadas y marginadas como parte de nuevos paradigmas de capacitación. Y en este mismo sentido, Ibarrola muestra cómo el proceso de liberalización del mercado ha llevado a una **estructura heterogénea** que constituye un desafío para las políticas, existiendo un conjunto de empresas que participan activamente en los procesos de globalización, mientras existen otras empresas tradicionales cuya base está en el consumo local de sectores estratificados, todo lo cual se complejiza por la existencia de grupos de la población excluidos de los beneficios de la globalización. Ella se pregunta si esta heterogeneidad conducirá a la convergencia de estas empresas hacia el paradigma de producción modernizado o simplemente a una profundización de la heterogeneidad. Ibarrola observa en la actualidad la coexistencia de estas dos tendencias. Las políticas locales de EFT se ven enfrentadas al desafío de tomar en cuenta la heterogeneidad que está surgiendo y al mismo tiempo contribuir a la creación de un sistema integrado de EFT.

En síntesis, los estudios de casos presentados en este libro, recopilados en diferentes lugares de América Latina, muestran que la estructura institucional de la oferta y la demanda de capacitación ha sido rediseñada, y se ha ampliado la visión de la capacitación como una actividad en gran parte centralizada por el Estado o negociada entre el Estado y las empresas. La oferta de capacitación se ha descentralizado en el nivel local, e incluye mayor participación de los actores sociales, en especial de los sindicatos, y también de asociaciones locales de la sociedad civil. Paralelamente se incrementa la convicción de que las características sociales y económicas específicas de la mano de obra latinoamericana (tales como bajo nivel educativo y grandes segmentos de trabajadores pobres) requieren de la adaptación de los contenidos de los cursos y de un mayor acceso, con el fin de incrementar la eficacia del aprendizaje y mejorar las oportunidades de empleo para las personas más desmunidas. Estas nuevas condiciones del mercado reclaman de un sistema más flexible, descentralizado en su operación, representativo de un conjunto más amplio de la mano de obra y que responda claramente a la demanda del mercado de trabajo.

El conjunto de experiencias y situaciones analizadas revelan una diversidad de caminos que incorporan el diálogo en torno a la EFT entre diferentes actores sociales, en contraposición a un diálogo más convencional Estado-empresas. Los resultados preliminares revelan la capacidad que tiene el diálogo social para contribuir a la realización de los cambios fundamentales en los contenidos y la estructura de la oferta formativa a fin de enfrentar nuevas demandas de sectores y ocupaciones emergentes. El diálogo social en torno a la capacitación también puede contribuir a la disminución de los conflictos entre la empresa y la mano de obra, reconociendo las habilidades y calificaciones de las trabajadoras y los trabajadores y habilitando instancias de recalificación que disminuyan la incidencia de despidos o, en su defecto, que los planifiquen para disminuir al máximo los costos individuales y colectivos. Estas experiencias muestran la eficacia de intervenciones cuando los segmentos más vulnerables de la fuerza de trabajo reciben ayuda para lograr una reinserción más efectiva en el mercado laboral a través de actividades de capacitación desarrolladas por medio de un diálogo social de base amplia. El financiamiento de nuevas experiencias en capacitación y su futura sustentabilidad constituyen elementos clave en la incentivación de proyectos innovadores, sugiriendo que debe crearse un fondo especial nacional con este propósito. Por último, la experiencia latinoamericana muestra que también es posible enfrentar temas de exclusión social a través del diálogo para contribuir a la realización de programas de capacitación entre los segmentos más vulnerables y discriminados de la mano de obra.

BIBLIOGRAFÍA

A.C. Posthuma

1. Barreto Ghione, H., *Diálogo social y formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2000
2. Cinterfor/OIT, “Alianzas estratégicas para la formación”, *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, N°142, Montevideo, enero-abril, 1998
3. Fidalgo, F., *A formação profissional negociada: França e Brasil anos 90*, Anita Garibaldi, San Pablo, 1999
4. Labarca, G. (Coord.), *Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 1999
5. Martínez Espinoza, E., “Experiencias de alianzas estratégicas Estado-empresas”, *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, N°142, Cinterfor/OIT, Montevideo, enero-abril 1998, pp. 25-81
6. Ministerio do Trabalho e Emprego, *Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*, SEFOR, Brasilia, 1999
7. Mitchell, A., *Strategic training partnerships between the State and enterprises*, OIT/EMPL, Ginebra, 1998
8. Posthuma, A., “Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor”, Posthuma, A. (Coord.), *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafíos de emprego e competitividade*, OIT/Ministerio de Trabajo y Empleo, Brasilia, 1999, pp. 359-389
9. “Reunión consultiva tripartita sobre el desarrollo de recursos humanos y la formación para una selección de países de América Latina”, *Recientes reformas de los sistemas y políticas de formación en los países latinoamericanos y caribeños*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 6-9 de julio 1999
10. “Seminario sobre el papel de los Ministerios del Trabajo en la formación profesional en los países de América Latina y El Caribe”, informe final, Cinterfor/OIT Montevideo, 10-12 de julio 1996
11. Weinberg, P.D., *La construcción de una nueva institucionalidad para la formación*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 1995

C. Perrotta; F. Zamberlan; M. Thiollent

1. Bava, S.C., “Desenvolvimento local. Geração de emprego e renda”, *Pólis*, 1996
2. Brasil, Presidência da República, Conselho da Comunidade Solidaria, “Desenvolvimento local integrado e sustentável”, documento final, Brasilia, 1998
3. Cattani, Antonio David (Org.), “Trabalho e tecnologia”, diccionario crítico *Vozes*, Petrópolis, 1997
4. CNM/CUT, “Programa Integrar”, mimeo., 1998
5. CNM/CUT, “Projeto Integrar, formação e requalificação para o trabalho”, mimeo, 1996
6. CNM/CUT, “Projeto nacional de qualificação profissional”, mimeo, CUT Brasil, 1999
7. CNM/CUT;COPPE/UFRJ, “Pesquisa participativa para formação profissional e desenvolvimento local”, relatorio, João Monlevade, 1999
8. CNM/CUT;COPPE/UFRJ, “Pesquisa participativa para formação profissional negociada”, relatorio/diagnóstico, 1998 y 1999
9. COPPE/UFRJ, “Formação profissional negociada: caderno de capacitação”, Rio de Janeiro, 1997
10. COPPE/UFRJ, “Formação profissional negociada: guia do entrevistador”, Rio de Janeiro, 1998
11. COPPE/UFRJ, “Formação profissional negociada: pesquisa participativa”, Rio de Janeiro, 1997
12. COPPE/UFRJ, “Formação profissional negociada: proposta de relatório”, Rio de Janeiro, 1998
13. COPPE/UFRJ, “Formação profissional negociada: textos selecionados”, Rio de Janeiro, 1997
14. DIEESE, “Diagnóstico do complexo metal-mecânico brasileiro”, DIEESE; CNM/CUT, San Pablo, 1998
15. DIEESE, “Formação Profissional: um novo espaço de negociação”, San Pablo, 1998
16. “Fábrica de soluções”, pesquisa de análise empresarial do Município de João de Monlevade, João Monlevade, 1996
17. “Fórum Nacional de apoio ao desenvolvimento local integrado e sustentável”, *Caderno temático*, Brasilia, 17 de marzo 1998
18. Manfredi, Sílvia Maria, *Educação sindical: entre o conformismo e a crítica*, Loyola, San Pablo, 1986
19. Manfredi, Sílvia Maria, *A formação profissional na ótica dos trabalhadores*, 1996
20. Manfredi, Sílvia Maria, *Formação sindical no Brasil. História de uma prática cultural*, Escrituras, San Pablo, 1996
21. Mengin, J.; Masson, G., *Guide du développement local et du développement social*, L'Harmattan, París, 1989

22. MTb. SEFOR, “Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado”, Brasilia, 1995
23. MTb. SEFOR, “PEQs e parcerias: diretrizes de planejamento 1999/2002 e proposta de alocação de recursos 1999”, *PLANFOR, Plano nacional de educação profissional*, Brasilia, 1998
24. MTb. SEFOR, “Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil”, *PLANFOR, Plano nacional de educação profissional*, Brasilia, 1999
25. MTb. SEFOR, “Termos de referência dos programas de educação profissional, nacionais, estaduais, emergenciais”, *PLANFOR, Plano nacional de educação profissional*, Brasilia, 1996
26. MTb. SEFOR, “Avaliação gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado”, *PLANFOR, Plano nacional de qualificação do trabalhador*, Brasilia, 1999
27. Paula, J. A. (Coord.), *Biodiversidade, população e economia*, UFMG; CEDEPLAR; ECMVS; PADCT/CIAMB, Belo Horizonte, 1997
28. Plenária Nacional da CUT, 9ª, “Resoluções”, CUT, San Pablo, Brasil, 17 a 20 de agosto 1999
29. Plenária Nacional da CUT, 9ª, “Separata do texto base”, CUT, San Pablo, 1999
30. Plenária Nacional da CUT, 9ª, “Texto base”, CUT, San Pablo, 1999
31. Thiollent, M., *Pesquisa-ação nas organizações*, Atlas, San Pablo, 1997
32. Thiollent, M., “Pesquisa-ação numa perspectiva de desenvolvimento local”, *Anais do I Congresso de Psicologia da Comunidade e Trabalho Social*, tomo I, Belo Horizonte, 1992, pp. 19-25
33. Zamberlan, Fabio Luiz, “Formação profissional negociada: uma abordagem qualificante”, COPPE/UFRJ, tesis de doctorado, Río de Janeiro, 1997

D. Hernández

1. Atchoarena, David, “Alternativas de financiación de la formación profesional: el ejemplo de los países emergentes latinoamericanos”, *Formación Profesional, Revista Europea*, CEDEFOP, Nº13, enero-abril, 1998
2. Boltanski, Luc; Laurente Thévenot, *De la justification: les économies de la grandeur*, Gallimard, París, 1991
3. Castro, C. de Moura, “Proyecto Joven: new solution and some surprises”, BID, Washington, 1999
4. Castro C. De Moura; Verdisco, A., “Training unemployed youth in latin-american: same old story?”, 1999
5. d’Iribarne, Alain; d’Iribarne, Philippe, “El sistema educativo francés como expresión de una cultura política”, *Formación Profesional, Revista Europea*, CEDEFOP, Nº17, mayo-agosto 1999

6. d'Iribarne, Philippe, *La logique de l'honneur: gestion des entreprises et traditions nationales*, Du Seuil, París, 1989
7. Dosi Giovanni, "The nature of the innovative process", Dosi et al., *Technical change and economic theory*, Pinter, London, 1988
8. Dosi, Giovanni; Orsenigo, Luigi, "Coordination and transformation: an overview of structures behaviours and change in evolutionary environments", Dosi et al., *Technical change and economic theory*, Pinter, London, 1988
9. Dubar, Claude; Tripier, Pierre, *Sociologie des professions*, Armand Colin, París, 1998
10. Eymard-Duvernay, François (Comp.), *Economía de las convenciones*, Asociación Trabajo y Sociedad, Buenos Aires, 1994
11. Favereau, Olivier, "Conventions et regulation", Boyer y Saillard (Dir.), *Théorie de la régulation: L'état des savoirs*, La Découverte, París, 1995
12. Filmus, Daniel, *La acción educativa de las organizaciones sindicales*, FLACSO, Buenos Aires, 1988
13. Gallart, María Antonia, *El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza*, CENEP, Buenos Aires, 1999
14. Habermas, Jürgen, "Walter Benjamin, crítica concienciadora o crítica salvadora", *Perfiles filosóficos políticos*, Taurus, Madrid, 2000
15. Hernández, Daniel, "Formación basada en competencias en Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia", informe final del proyecto sectorial sobre *Flexibilización de la formación profesional, inicial y continua*, GTZ, Buenos Aires, 2000
16. Hernández, Daniel; Catalano, Ana, "Las lógicas sectoriales en los procesos de reconfiguración de la formación técnico profesional en Argentina: los casos de construcción y la industria gráfica", OIT, Buenos Aires, 2000
17. Hernández, Daniel; Sotelo, Jorge, "Descentralización y transformación de la formación técnico profesional: la experiencia argentina", *Boletín técnico interamericano de formación profesional*, Cinterfor/OIT, Montevideo, N°147, setiembre-diciembre 1999, pp. 61-74
18. Johnson, Björn, "Institutional learning", Lundvall, Bengt-Ake, *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter, London, 1995
19. Maurice, Marc; Sellier, Françoise; Silvestre, Jean-Jacques, *Política de educación y organización industrial en Francia y Alemania*, MTSS, Madrid, 1987
20. Nelson, Richard; Sidney Winter, *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press, Cambridge, 1982
21. North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993
22. Orléan, André (Dir.), *Analyse économique des conventions*, PUF, París, 1994
23. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1997

24. Reuling, Jochen, "The german «Berufsprinzip» as a model for regulating training content and qualification standards", Nijhof, Wim J.; Streumer, Jan N. (Eds.), *Key qualifications in work and education*, The Netherlands, Dordrecht, 1996
25. Tripier, Pierre, *Del trabajo al empleo. Ensayo de sociología de la sociología del trabajo*, MTSS, Madrid, 1995
26. Verider, Eric, *La certification de la formation professionnelle des jeunes en Allemagne et en France: des innovations problématiques*, París, 1998
27. Verider, Eric, "L' insertion professionnelle des jeunes «à la française»: vers un ajustement structurel?", *Travail et Emploi, La Documentation Française*, Nº4, París, 1996
28. Verider, Eric, Notas del seminario sobre "Recomposición de la acción pública para el empleo y la formación profesional", CONICET/PIETTE, Buenos Aires, 1998
29. Vinokur, Annie, "Réflexions sur l'économie du diplôme", *Formation, emploi*, Nº52, París, octubre-diciembre, 1995
30. Williamson, Olivier, *Las instituciones económicas del capitalismo*, FCE, México, 1989

F. Filgueira; F. Errandonea; R. Porzecanski

1. Castillo, J.J., *Las nuevas formas de organización del trabajo*, MTSS, Madrid, 1988
2. CEPAL, *Políticas de inversión y recursos humanos en empresas industriales*, Montevideo, 1996
3. Cinterfor/OIT, *Aplicación piloto del proceso del desarrollo de recursos humanos al procesado de papel y celulosa*, Montevideo, 1996
4. Cinterfor/OIT, *Nuevos roles del Estado y otros actores en la formación: articulación de lo público y lo privado*, Montevideo, 1999
5. Cinterfor/OIT, *Recientes reformas de los sistemas y políticas de formación en los países latinoamericanos y caribeños*, Montevideo, 1999
6. Consejo de Educación Técnico Profesional, UTU, *Núcleos de investigación y desarrollo tecnológico (NIDT)*, mimeo., Montevideo, 1999
7. Cozzano, Beatriz; Mazzuchi, Graciela; Rodríguez, Juan Manuel, *Conflictividad laboral y negociación colectiva. Empresarios y trabajadores frente a una ruptura histórica*, UCUDAL, Programa Relaciones Laborales/FOMIN, Montevideo, 1997
8. Cozzano, Beatriz; Mazzuchi, Graciela; Rodríguez, Juan Manuel, *¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales? De la apertura política a la apertura económica: Uruguay 1985-1998*, UCUDAL, Programa Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay; FOMIN; Facultad de Ciencias Empresariales; Trilce, Montevideo, 1998

9. Cozzano, Beatriz; Mazzuchi, Graciela; Rodríguez, Juan Manuel, *Las relaciones laborales en Uruguay*, UCUDAL, Montevideo, 1998
10. Cozzano, Beatriz; Mazzuchi, Graciela; Rodríguez, Juan Manuel, *Las relaciones laborales y la crisis brasileña*, UCUDAL, Programa Relaciones Laborales/ Facultad de Ciencias Empresariales, Montevideo, 1999
11. Ermida Uriarte, Oscar; Rosenbaum Rímolo, Jorge, *Formación profesional en la negociación colectiva*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 1998
12. Notaro, Jorge, "Del conflicto a la creatividad", *Revista Tres*, Montevideo, 2000
13. Palomino H., "Nota para el estudio de los obreros en la Argentina", versión preliminar, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, 1998

F. Márquez

1. Abramo, Lais, "Políticas de recursos humanos y modernización productiva", *El Trabajo de las mujeres en el tiempo global*, Cem/Isis Internacional, Santiago de Chile, 1995, pp. 41-76
2. Abramo, Lais; Armijo, M., "Cambio tecnológico en la empresa: ¿Igualdad de oportunidades para la mujer?", Agacino, Rafael; Echeverría, Magdalena, *Flexibilidad y condiciones de trabajo precarias*, Pet, Santiago de Chile, 1995
3. CEPAL, *Formación y desarrollo de los recursos humanos femeninos: un desafío para la equidad*, Santiago de Chile, 1994
4. Echeverría, Laura; Venegas, S., *Capacitación laboral en Chile: situación y perspectivas para las mujeres pobres*, 1995
5. Espinoza, V.; Herrera, S.; Milecic, C.; Márquez, F., *Barreras a la inserción laboral de las trabajadoras*, Sernam/PUC, Santiago de Chile, 1997
6. Guzmán, V.; Todaro, R., *Recomendaciones desde la perspectiva de género*, Cepal/GTZ, Santiago de Chile, 1997
7. Henríquez, Helia; Pérez, E., *Mujeres inactivas/activas*, Sernam, Santiago de Chile, 1994
8. Henríquez, Helia; Pérez, E., "La subestimación de la participación femenina en las actividades económicas", encuesta suplementaria a mujeres inactivas, Sernam/INE, Santiago de Chile, 1994
9. Henríquez, Lysette, "Metodología para diagnósticos laborales para capacitación del Programa jefas de hogar", Sernam, Santiago de Chile
10. Hola, Eugenia; Todaro, R., *La reproducción de la discriminación en la empresa moderna*, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, 1991
11. Holz, Pedro, "Seguimiento de la situación ocupacional de mujeres participantes en la línea de capacitación laboral", informe final, Sernam, Santiago de Chile, 1997

12. Irarrázaval, Ignacio, "Habilitación, pobreza y política social", *Estudios Públicos*, N°59, junio-setiembre 1995, pp. 99-165
13. Márquez, F.; Núñez, L., "Compatibilidad entre vida laboral y vida familiar: experiencias y políticas", *Boletín temas sociales SUR*, N°22, 1999
14. Márquez F.; Schkolnik, M., *La reinvención del trabajo y del espacio privado: lo que queda de una utopía*, Santiago de Chile, 1997
15. Mideplan, "Estudio exploratorio sobre el funcionamiento del Programa de habilitación laboral para mujeres de escasos recursos", PMJH, Santiago de Chile, 1998
16. Ministerio de Hacienda, "Programa de apoyo a mujeres jefas de hogar y de núcleos de escasos recursos", informe final, Línea Capacitación Laboral, Mideplan/Sernam/Sence, Santiago de Chile, 1997
17. Mizala, A.; Romaguera, P., "Capacitación y características educacionales de la fuerza de trabajo", *Colección de Estudios Cieplan*, N°43, setiembre 1996, pp. 101-141
18. Sence, "Cartillas de difusión del programa de capacitación laboral para mujeres jefas de hogar", 1992, 1994, 1997, 1998
19. Sence, "El diagnóstico laboral: algunas pautas para el diseño de cursos de capacitación", Santiago de Chile, 1996
20. Sence, "Evaluación exposit del Programa de capacitación laboral para mujeres jefas de hogar", Convenio Sence/Sernam, Santiago de Chile, 1998
21. Sernam, "Evaluación y seguimiento del Programa de habilitación laboral para mujeres de escasos recursos", Santiago de Chile, 1999
22. Sernam, "Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1994-1999", Santiago de Chile, 1994
23. Sernam, "Programa de habilitación laboral para mujeres de escasos recursos, preferentemente mujeres jefas de hogar", 1998
24. Sernam, "Sernam y Municipios: segunda fase PJMH", 1998
25. Sernam; Sence, "Capacitación e igualdad de oportunidades para las mujeres. Mejorando su empleabilidad y la productividad en el país", Santiago de Chile, 1998
26. Sernam; Sence, "La capacitación laboral de la mujer: análisis de la capacitación vía franquicia tributaria 1994-1997", Santiago de Chile, 1998
27. Valenzuela, M. Elena, "Nuevos desafíos que enfrenta la mujer trabajadora", *Seminario igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo: hacia una agenda para Beijing*, Sernam, Santiago de Chile, 1995
28. Valenzuela, M. Elena; Venegas, Sylvia; Andrade, Carmen (Eds.), *De mujer sola a jefa de hogar. Género, pobreza y políticas públicas*, Sernam, Santiago de Chile, 1995

E. M. Leite

1. Abramo L.; Abreu, Alice R. de Paiva (Coord.), *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*, ALAST/SERT, San Pablo, 1998
2. Alves Mazzotti, A.J.; Fausto, A.J.F., *Estrategias de educación y formación para los grupos desfavorecidos en América Latina: el Servicio Civil Voluntario en Brasil, educación fundamental, profesional y ciudadana*, FLACSO/UNESCO/Iipe, mimeo., Buenos Aires, 1999
3. Bruschini, C., “Fazendo as perguntas certas: como tornar visível a contribuição econômica das mulheres para a sociedade?”, Abramo, L.; Abreu, Alice R. De Paiva (Coord.), *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*, 1998, pp. 277-294
4. Bruschini, C., *Trabalho feminino no Brasil: avaliação dos anos oitenta e perspectivas para o futuro*, 1995
5. Castells, M., *Fim de Milênio: a era da informação: economia, sociedade e cultura*, v.3, San Pablo, 1999
6. Grupo de Mujeres para Beijing de Chile, Uruguay, Paraguay y Argentina, *Plataforma Beijing '95, Um instrumento de ação para as mulheres*, Santiago de Chile, 1996
7. Hirata, H., “Reestructuração produtiva, trabalho e relações de gênero”, *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, v. 4, Nº7, 1998 pp.5-27
8. Ladinas, L., “Gênero, cidadania e adolescência”, Madeira, 1997, pp.11-44
9. Leite, Elenice, *O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: um samba articulado?*, mimeo., Buenos Aires, 2000
10. Lobo, E.S.S., *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*, Brasiliense/ Secretaria da Cultura do Município de São Paulo, San Pablo, 1991
11. Madeira, F.R. (Org.), *Quem mandou nascer mulher? Estudo sobre crianças e adolescentes no Brasil*, Record/Rosa dos Tempos/UNICEF, Rio de Janeiro, 1997
12. Modus Faciendi, *Serviço Civil Voluntário: uma breve abordagem avaliativa*, mimeo., Belo Horizonte, 1999
13. MTb, *Pesquisa de emprego e desemprego*, Brasilia, 2000
14. MTb/FAT, *Educação profissional, um projeto para o desenvolvimento sustentado*, Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, Brasilia, 1995
15. MTb/FAT, *Guia do PLANFOR*, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, mimeo., Brasilia, 2000
16. MTb/FAT, PLANFOR, *Catálogo do produtos*, Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, Brasilia, 1999
17. MTb/FAT, PLANFOR, *Catálogo do projetos: experiências inovadoras*, Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, Brasilia, 1999
18. MTb/FAT, PLANFOR, *Relatório gerencial 1999*, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, mimeo., Brasilia, 2000

19. MTb/FAT, PLANFOR, *Termos de referência dos programas de educação profissional*, Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, Brasília, 1996
20. MTb/FAT; Ministério da Justiça, *Serviço civil voluntário: termo de referência*, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Secretaria de Estado de Direitos Humanos, mimeo., Brasilia, 2000
21. OIT, *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*, Ginebra, 1998
22. Posthuma, A.C., "Mercado de trabalho e exclusão social da força de trabalho feminina", Abramo, L.; Abreu, Alice R. (Org.), *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*, 1998, pp. 21-38
23. Silva, E.B., "Façendo gênero na cozinha: tecnologias e práticas", *Revista Latinoamericana de estudios del trabajo*, v. 4, Nº7, 1998, pp. 29-53
24. Silva, E.B., "Teorias sobre o trabalho e tecnologias domésticas; implicações para o Brasil", Abramo, L.; Abreu, Alice R. (Org.), *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*, 1998, pp. 315-332
25. Yannoulas, S.C.; Sampaio, M.A. (Coord.), *Políticas públicas para la diversidad en la formación profesional: incorporación de una perspectiva de género en el PLANFOR (Brasil)*, OIT/FLACSO, mimeo., Brasilia, 2000

R. Soifer

1. Canadian Labour Market and Productivity Centre, *Changing your workplace. A Guide to the Issues*, Ottawa, 1997
2. Congress of the United States, Office of Technology Assessment, *Worker training. Competing in the new international economy*, Washington, 1990
3. Geller, L., *Orientación para la formación profesional. Una propuesta para la ciudad de Rosario*, OIT/ETM, Santiago de Chile, 1996
4. Mitchell, A. G., *Strategic training partnerships between the state and enterprises*, OIT, Ginebra, 1998
5. Osterman, P.; Fernández Mateo, M.I., "The impact of training on productivity and its role in the social dialogue", OIT, versión distribuida no oficial, Ginebra, 1999
6. Soifer, R.J., "Argentina, Mercosur and jobs: economic integration, trade, growth and employment in the 1990s", OIT, Employment and Training Department, Ginebra, 1999
7. Soifer, R.J., "Cambio técnico y mercado de trabajo: reestructuración industrial, recursos humanos y relaciones laborales en Argentina", OIT, Lima, 1995
8. Soifer, R.J., *Conductas tecnológicas nacionales y trabajo: tipología, contenidos, políticas relevantes e implicancias para los recursos humanos*, Buenos Aires, 1998
9. Soifer, R.J. "Reestructuración industrial y recursos humanos en Argentina en los años 1990", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº31, enero-junio 1997

10. Soifer, R.J. et al., *Impacto laboral y social de empresas multinacionales y la inversión extranjera directa en Argentina en los años noventa*, OIT, Programa de Empresas Multinacionales, Ginebra, 2000

M. de Ibarrola

1. Aaronowitz; Difazio, *The jobless future*, University of Minessotta, Minneápolis, 1994
2. Abramo, Lais, “Inovação tecnológica e segmentação por gênero no mercado de trabalho”, Gitahy, Leda (Org.), *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*, CIID/CENEP; Cinterfor/OIT; UNICAMP; UNESCO, Buenos Aires, 1994, pp. 229-245
3. Bailey, Thomas R. (Ed.), “Learning to work. Employer involvement in school to work transition programs”, *The Brookings Institution*, Washington, 1995
4. Barbosa, María Laura P., “Oyendo a los alumnos: en busca de nuevos caminos para la concepción de la ciencia y la tecnología”, Gallart María A. (Comp.), *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, v.1, Montevideo, 1992, pp. 293-310
5. Cariola, Leonor M., “Competencias generales, competencias laborales y currículum”, Novick, Marta; Gallart, María A. (Coords.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación?*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1997, pp. 51-77
6. Cariola, Leonor M., “La educación secundaria en proceso de masificación. Un desafío para la región”, Gallart, María A., *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1992, pp. 219-238
7. Carrillo V., Jorge, “Flexibilidad y calificación en la nueva encrucijada industrial”, Gitahy, Leda (Org.), *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*, CIID/CENEP; Cinterfor/OIT; UNICAMP; UNESCO, Buenos Aires, 1994, pp. 137-151
8. Carrillo V., Jorge, “Maquiladoras automotrices en México: Clusters y competencias de alto nivel”, Novick, Marta; Gallart, María A. (Coords.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación?*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1997, pp. 193-234
9. Carrillo V., Jorge; Ramírez, Miguel Ángel, “Reestructuración, eslabonamientos productivos y competencias laborales en la industria automotriz”, Novick, Marta y Gallart, María A. (Coords.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación?*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1997, pp. 351-392

10. Gitahy, Leda, "Inovação tecnológica, relações interfirmas e mercado de trabalho", Gitahy, Leda, (Org.), *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*, CIID/CENEP; Cinterfor/OIT; UNICAMP; UNESCO, Buenos Aires, 1994, pp. 123-133
11. Gómez C., Víctor Manuel, "Educación académica y educación profesional dilemas de equidad, selectividad y calidad", Gallart María A., *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1992, pp. 311-334
12. Guerrero Salinas, M. Elsa; Guerra Ramírez, María Irene, "Más allá de la formación propedéutica y terminal. El bachillerato visto por los jóvenes", tesis de Maestría, DIE, 1998
13. Ibarrola, María de; Reynaga, Sonia, "La articulación entre la escuela técnica de nivel medio y el mundo del trabajo en México. ¿Espacios vacíos de la gestión educativa?", Gallart, María A., *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1992, pp. 239-262
14. Ibarrola, María de; Reynaga, Sonia, *Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México*, 1994
15. Ibarrola, María de; Reynaga, Sonia, "Estructura de producción, mercado de trabajo y escolaridad en México", *Revista latinoamericana de estudios educativos*, CEE, v.13, N°3, México, julio-setiembre 1983, pp. 11-81
16. Ibarrola, María de; Reynaga, Sonia, "Hacia una reconceptualización de las relaciones entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo en América Latina", *Revista latinoamericana de estudios educativos*, CEE, v.18, N°2, México abril-junio 1988, pp. 9-63
17. Ibarrola, María de; Reynaga, Sonia, *Industria y escuela técnica. Dos experiencias mexicanas*. UNESCO/OREALC; CIID/CENEP, México, 1993, 170 pp.
18. Leite, Elenice M., "Reestructuración industrial, cadenas productivas y calificación en Brasil: ¿Trayectorias convergentes, tercerización inteligente?", Novick, Marta; Gallart, María A. (Coords.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación?*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1997, pp. 119-144
19. Leite, Marcia de Paula; Rizek, Cibele Saliba, "Cadenas, complejos y calificaciones. Estudio de casos en Brasil", Novick, Marta; Gallart, María A., *Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación?*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1997, pp. 319-350
20. Mercado, Alfonso, "Contexto de integración económica", Gitahy, Leda, *Restructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*, CIID/CENEP; Cinterfor/OIT; UNICAMP; UNESCO, Buenos Aires, 1994, pp. 67-77
21. Muñoz García, Humberto; Suárez Zozaya, María H., "Mercados urbanos de trabajo y educación en México", Gallart, María A., *Educación y trabajo. Desa-*

- fíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1992, pp. 49-70
- 22. Novick, Marta; Senen González, Cecilia, "La heterogeneidad sectorial en la vinculación entre cambio tecnológico y calificaciones: algunos comentarios", Gitahy, Leda, *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*, CIID/CENEP; Cinterfor/OIT; UNICAMP; UNESCO, Buenos Aires, 1994, pp. 185-203
 - 23. Novick, Marta, "Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina", Novick, Marta; Gallart, María Antonia, *Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación?*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1997, pp. 15-48
 - 24. Olson, Lynn, *The school to work revolution. How employers and educators are joining forces to prepare tomorrow's skilled workforce*, Addison-Wesley, Massachusetts, 1997, 328 pp.
 - 25. Pauda, Jorge *et al.*, "Educación y Trabajo: estados de conocimiento", 1993
 - 26. Porrúa, Miguel Ángel, Cinvestav; FLACSO; Instituto Luis Mora; 475 pp.
 - 27. Porrúa, Miguel Ángel, *Educación y capacitación. Entre la inevitable competencia y la igualdad de oportunidades*, 1997
 - 28. Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, el nacimiento de la nueva era*, Paidós, Buenos Aires, 1996
 - 29. Suárez, María Herlinda; Zárate, Ricardo, "Efectos de la crisis sobre la relación entre la escolaridad y el empleo en México: de los valores a los precios", *Revista mexicana de investigación educativa*, v.2, Nº4, julio-diciembre 1997, pp. 223-253
 - 30. Weiss, Eduardo, "Saber escolar técnico y saber extraescolar campesino", Gallart María A. (Comp.), *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, Cinterfor/OIT; CIID/CENEP, Montevideo, 1992, pp. 275-292