

LEONARDO MELLO E SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO. LA INTERMEDIACIÓN DE MANO DE OBRA VISTA DESDE LOS ACTORES

1. Introducción

Este artículo se interesa por un aspecto de la gobernanza del empleo, en la medida en que el mercado de trabajo se concibe como una institución que puede sufrir influencias de actores colectivos organizados, sean estatales, corporativos o sindicales. El aspecto en cuestión consiste en la coordinación que tales actores colectivos son capaces de entablar con el propósito de alcanzar un resultado deseable, o más o menos justo, para las partes implicadas, a saber: conseguir colocación para los demandantes de empleo y, al mismo tiempo, proveer a las compañías una fuerza de trabajo adecuada (productiva) a sus fines económicos. En el medio, el Estado –representado por sus niveles nacional, estatal o municipal– busca encontrar, a través de la implementación de políticas públicas de empleo, una solución que optimice, cuanto sea posible, los intereses de las partes.

En ese sentido, bastante amplio y abstracto, se entiende aquí la coordinación social de los actores colectivos. Los *mecanismos* de esa coordinación dependen de la autonomía, mayor o menor, que posean los órganos del Estado para inducir el comportamiento de los agentes colectivos privados hacia la meta deseada, es decir, el ataque al desempleo y la consiguiente inclusión social de una parte de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad.

La política pública aquí analizada es aquella que se destina a la formación y cualificación profesionales como factores clave para combatir el desempleo, lo que la literatura especializada ha denominado «políticas activas

Recibido: 12-X-2012

Versión final: 9-IV-2013

* Leonardo Mello e Silva, Departamento de Sociología, USP (Universidade de São Paulo), São Paulo, Brasil. Rua Camilo 655 apt. 73 – Vila Romana – São Paulo – 05045-020 SP Brasil. Correo electrónico: leogmsilva@hotmail.com.

El autor agradece a la revista *Sociología del Trabajo* el profundo trabajo de corrección de estilo realizado para favorecer la lectura del mismo.

Sociología del Trabajo, nueva época, núm. 79, otoño de 2013, pp. 94-117.

de empleo», en contraste con las «políticas pasivas de empleo», que se limitan a un papel de mera intermediación de puestos de trabajo (Alves y Soares, 1997). Dos grandes proyectos nacionales fueron implementados en ese campo en Brasil: el PLANFOR (Plan Nacional de Formación Profesional), durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y el PNQ (Plan Nacional de Cualificación), a partir del Gobierno Lula, en 2003. No está entre los propósitos de este artículo hacer un análisis o una apreciación crítica de esos proyectos¹. El PNQ todavía está en curso en el ámbito del Gobierno Federal como uno de los frentes de combate al desempleo. Dicho plan será considerado aquí como el vértice de la estructura de las políticas públicas en este área, en la medida en que sus directrices apuntan a las ramificaciones descentralizadas localizadas en el ámbito de la Federación y, dentro de ella, de los municipios. Es en la esfera municipal donde se sitúan los programas elegidos como objeto de esta investigación, pues es allí donde son implementados.

El texto se organiza de la siguiente manera: inicialmente, se presenta de forma sucinta el tratamiento teórico de la cuestión. Luego, se pasa a una breve explicación sobre los programas de capacitación y cualificación profesionales, en contrapunto con la intermediación de mano de obra, y se explicita allí además la significación de la concertación social para el tema de las políticas públicas. A continuación, el artículo se aborda más detenidamente a las posiciones de cada uno de los principales actores involucrados: las empresas que hacen uso de programas de capacitación y formación, la Secretaría Municipal que ejecuta tales programas, y el sindicato de una de las ramas de actividad (la metalúrgica) que fue objeto de tales programas. Contrastando las razones que cada uno presenta para las vicisitudes de la experiencia de formación y capacitación para el trabajo industrial, es posible vislumbrar una *rationale* que va más allá de cada uno de los actores vistos aisladamente. Esta última está anclada en una base bifronte: por un lado, el enorme déficit de cualificación profesional de la fuerza de trabajo del país, teniendo presente el tipo de industrialización y de desarrollo trazado hasta entonces; y, por el otro, el estilo de organización de la empresa y del trabajo en la actualidad, que no privilegia la planificación a largo plazo. Finalmente, una discusión sobre el módulo dedicado a la ciudadanía en el curso de capacitación y cualificación del Plan Sectorial de Cualificación (Planseq) cierra el texto. Con ella, se busca problematizar el significado del término «ciudadanía» frente a una realidad que excluye al trabajador de la sociedad salarial. Una breve conclusión propone el concepto de persistencia social como hipótesis explicativa de la distancia existente entre las expectativas depositadas en los planes y el real resultado de su aplicación.

¹ Una compilación útil puede encontrarse en el trabajo organizado por Vêras (2006). Para una discusión, en la literatura brasileña, sobre los antecedentes y los programas de formación profesional, sus instituciones y las relaciones entre educación para el trabajo y educación para la ciudadanía en un contexto de reestructuración productiva, véase, además de Alves y Soares (1997), Manfredi (2006).

2. *¿Mercado de trabajo o Mercados de Trabajo?*

Es sabido que muchas instituciones se han establecido como intermediarias entre el empleador y el demandante de empleo. En otras palabras, la imagen de un mercado de trabajo no contaminado por instituciones (asociaciones de la sociedad civil, ONG, sindicatos, iglesias, el llamado «Tercer Sector», además del propio sector público) se encuentra bastante alterada. En el Reino Unido, por ejemplo, los *job centres* se han multiplicado por el país como forma de dinamizar un mercado de trabajo en compás de espera de alguna recuperación económica, tras tantos puestos de trabajo perdidos con la deslocalización de las fábricas o simplemente por el desempleo tecnológico (Davies, 2008). La imagen de un mercado que se autorregula, oferta y demanda ajustándose automáticamente —empleadores de un lado, trabajadores del otro— no parece ser sustentable para el funcionamiento de una sociedad sin crisis o sobresaltos. Curiosamente, la noción de asociaciones intermedias para promover lazos de solidaridad, que en Durkheim (1978) tomaba la forma de una solidaridad orgánica, con la revalorización moderna de las corporaciones de oficio, no está hoy del todo desprovista de plausibilidad.

En Brasil, desde hace algunos años se vienen desarrollando una serie de programas de inserción que promueven una separación social explícita del mercado de trabajo, pretendiendo funcionar como intermediarios entre el mercado (empresas), de un lado, y la población que busca empleo e ingresos, del otro. Tal vez el conjunto de programas más conocido sea el emprendido por la Alcaldía de São Paulo, en la gestión 2000-2004 (Pochmann, 2005). Hoy, el espíritu de esos programas está amplificado a nivel nacional. De ese conjunto de programas, el que va a interesar a este trabajo es el programa de cualificación profesional, pues sería el que reúne los requisitos de la cuestión teórica —cómo se comportan las instituciones en una sociedad de mercado cada vez más global— y de los objetivos específicos —hacia dónde van y cómo son empleados los demandantes de empleo que se presentan en los puestos de asignación/recolocación profesional, es decir, cómo las empresas aprovechan o no a esa población.

Con esa última pregunta, se despliegan varias cuestiones. Por ejemplo, un estudio de las cualificaciones requeridas por las empresas en contraposición con el entrenamiento inducido o realizado directamente por los órganos del poder público o cualquiera de las asociaciones civiles que se encargan de ese ámbito. Hoy se sabe que las empresas se están pautando por evaluaciones de competencias y particularizando su stock de cualificaciones, de forma tal que debe ser difícil —una hipótesis— hacer que el trabajador formado por agencias públicas se «encadre» entre los requisitos exigidos por ellas. Estos requisitos pueden ser a veces técnico-profesionales, pero muchas veces pueden ser también completamente sociales o arbitrarios. Por lo tanto, el foco del artículo no es el programa de inclusión social en sí mismo, ni la medida de su eficacia como política pública, sino la relación entre una iniciativa de la sociedad que reacciona y «se protege» —en el sentido que Polanyi (1980) le da a ese término— y el «molino satánico», representado por las empresas y su lógica económica.

3. *Los programas de capacitación y cualificación profesional y la concertación social*

Los programas de capacitación y cualificación profesional concebidos en el ámbito nacional (PNQ) son de diseño variado, oscilando según el público-objetivo, los criterios de elegibilidad, la duración del curso, los aliados involucrados y el área de incidencia (si es territorial o sectorial). Por ejemplo: Planteq² está basado en la localidad o territorio (municipio), mientras que el Plan Sectorial de Cualificación (Planseq) está basado en el sector de actividad. Son dos puntos de partida diferentes, pero ambos presentan características muy parecidas en su funcionamiento interno: número de horas-clase (doscientas); currículo; grado de exigencia de este último; participación, en su elaboración, de los actores sociales, representados por el capital y el trabajo; etc. Existe además el Proesq (Proyecto Especial de Cualificación y Certificación Profesional), que realiza investigaciones y estudios en el área de cualificación social y profesional.

En la presente contribución se tomará como estudio de caso el Planseq, tanto del sector metalúrgico como de la construcción civil, en un importante municipio de la Gran São Paulo, puesto que su implementación es descentralizada. La elección del sector metalúrgico no ha sido aleatoria, sino que se ha basado en su significación al mismo tiempo económica, social y simbólica. Económica y social porque la región³ ha sido siempre, juntamente con la del Gran ABC⁴, un importante polo industrial, particularmente el complejo metalmecánico, y fue también donde tuvieron lugar movimientos huelguistas históricamente emblemáticos para la trayectoria del sindicalismo brasileño. Simbólica porque, para la población que busca empleo, ser contratado por una gran empresa metalúrgica representa seguridad, salario, y razonable posibilidad de aprendizaje, con una fijación ulterior en el mercado de trabajo, siendo esa, en definitiva, la gran meta perseguida por dicha población⁵.

Hoy se discute mucho sobre el desplazamiento de la vocación industrial del municipio estudiado hacia el sector servicios, hostelería y turismo⁶. En ese sentido, el sector de metalurgia estaría en franca decadencia, con plan-

² Plan Territorial de Cualificación.

³ Por cuestiones de confidencialidad, todas las referencias a nombres propios han sido omitidas o modificadas, según el caso, a fin de no identificar a los informantes.

⁴ Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano.

⁵ El significado del empleo en el sector metalúrgico no es válido solo para localidad en cuestión, sino que se puede afirmar que es una referencia para las capas más pobres de la población que busca trabajo, a pesar de las enormes transformaciones por las que ha pasado el sector en los últimos años. En nuestras entrevistas, eso ha resultado evidente. Los hallazgos de Tomizaki (2007) para la región del ABC paulista, por ejemplo, son extensibles al municipio que nos atañe: «[...] en el ABC paulista ser obrero no es peyorativo, al contrario: ser obrero metalúrgico de una ensambladora de automóviles todavía significa ocupar un espacio relativamente privilegiado entre los demás obreros de la región y del país.» (Tomizaki, 2007: 174).

⁶ Estas informaciones fueron obtenidas por medio de una serie de conversaciones con gestores y técnicos de la Secretaría del Municipal de Trabajo e Ingreso, durante las visitas allí realizadas entre los años de 2009 y 2010.

tas abandonando el municipio e importantes referencias fabriles de la región cerrando las puertas o cambiando su estructura en favor de instalaciones menores, tercerizando secciones o siendo objeto de privatizaciones y transferencia de propiedad de capital. Todo ese movimiento más general del tejido industrial afecta sobremanera las condiciones del mercado de trabajo local. Basado en tal diagnóstico, la oferta de cursos de capacitación profesional por parte de la Secretaría Municipal de Trabajo e Ingreso⁷ ha sufrido un cambio de orientación. Sin embargo, tal juicio no parece haber afectado la percepción de los actores en busca de trabajo, pues estos últimos cargan aún con la memoria de las referencias que valoran el «viejo» empleo industrial.

El sector de la construcción civil, por su parte, representa hoy el «nuevo» empleo disponible, en función de su conexión tanto con las políticas gubernamentales de aceleración del crecimiento –lo cual inyecta recursos a obras de infraestructura de todo tipo–, como con la orientación hacia el sector de servicios, hotelería y turismo de eventos mencionada más arriba.

Los planes regionales de cualificación profesional prevén la formación de comisiones de concertación de formato tripartito, que funcionarían como agencias de consultoría y de inducción de prioridades afrontar a nivel local, en lo concerniente a las estrategias de combate al desempleo. Tales comisiones de concertación se encajan en un ropaje de política deliberativa que reconoce la necesidad de incluir a los principales actores colectivos organizados en la resolución de los asuntos públicos, dejando de encararlos solo como receptáculos pasivos de la decisión gubernamental. Desde hace algún tiempo, el tono dominante en el campo de las relaciones de trabajo viene siendo el del predominio de la concertación social sobre el conflicto abierto entre las clases, en tanto estrategia inicial de la negociación colectiva (Véras, 2007; y, para una visión crítica: Antunes, 2007). Pese a que tal estilo de negociación no significa la anulación o renuncia del conflicto estructural de clases (Oliveira, 1994), claramente apaciguó la carga de animosidad y distancia institucional entre el capital y el trabajo. Hoy, la búsqueda del diálogo, con sus rondas de discusión, foros, encuentros temáticos y una variedad de espacios públicos donde líderes empresariales y sindicatos se encuentran a menudo, es más regla que excepción –por lo menos en el ámbito de las principales centrales sindicales del país (Cardoso, 2003).

Se puede afirmar que tal espíritu de democracia deliberativa se transfirió a las políticas de combate al desempleo, con su diseño descentralizado y su insistencia en «oír a los actores interesados», haciendo notar que una orientación desde abajo hacia arriba debería prevalecer sobre el antiguo hábito autoritario del Estado brasileño, con sus decisiones desde arriba hacia abajo –reclamo frecuente de los movimientos sociales en su relación con los poderes públicos–. Las Comisiones de Concertación, en el ámbito del Planseq, y las Comisiones de Empleo de alcance municipal, regional o de los estados, en el marco del Planteq, son ejemplares de ese espíritu.

⁷ La designación correcta del órgano es otra, aunque, por las razones expuestas en la nota n.º 3, se mantuvo una designación genérica y neutral, que identifique, empero, su competencia.

3.1. Los programas de capacitación y cualificación en el marco de Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso

Los programas de capacitación y cualificación profesional deben verse como parte de una red más amplia, el Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingreso. Este último está dividido en dos grandes líneas. La primera es la intermediación de mano de obra propiamente dicha, que responde a la demanda directa de la empresa. Esta puede ser de dos tipos: la intermediación pura y simple, es decir, encontrar a alguien para el puesto vacante; o promover la capacitación del trabajador, por medio de cursos de reciclaje, actualización o formación profesional. La capacitación, por su parte, es variable en amplitud, pudiendo llegar hasta 1.760 horas de curso, según la demanda para ciertos grupos específicos.

La segunda línea de actuación incluye otros programas de transferencia de ingreso, tales como el seguro-desempleo, cualificación social y profesional, microcrédito, economía popular y solidaria, y orientación profesional⁸. El problema del empleo es atacado de la forma más amplia posible, considerando no solo el mercado formal sino también el informal. El foco, más que la condición de estar o no empleado con registro formal, es el ingreso obtenido a partir de cualquier tipo de ocupación, al igual que el ingreso que permite la supervivencia del trabajador y su familia, cuando cesa la actividad.

Mecanismos de protección o de «bienestar social» son aquellos que tradicionalmente permiten la supervivencia fuera del trabajo del contingente de trabajadores que, por circunstancias fuera de su control, fueron apartados del mercado de trabajo. El seguro-desempleo entra en esa categoría. Sin embargo, a los clásicos mecanismos de «bienestar» se suman las alternativas de empleo e ingreso para una población trabajadora que, afectada por los estándares más exigentes del mercado de trabajo de los tiempos actuales, es desplazada hacia sus márgenes. Entran en ese listado la cualificación social y profesional, el microcrédito, la economía popular y solidaria y la orientación profesional. Formas llamadas «atípicas» de empleo que ponen en evidencia la incapacidad del mercado formal de trabajo para absorber por sí solo el contingente represado de la población económicamente activa; en ese sentido, es preciso incluir en el sistema público de combate al desempleo programas que contemplen la realidad de una importante parte de la población que, sin el horizonte de participación estable en el mercado de trabajo, no necesariamente se encuentra privada de ingresos. En esa estrategia integrada entran los programas sociales de concesión de benefi-

⁸ Alternativas de empleo e ingreso es la designación utilizada en Brasil para las formas de obtención de ingreso que no dependen necesariamente del paso por el mercado de trabajo formal (Alves y Soares, 1997; Guerra *et al.*, 2008; Saul *et al.*, 2006b). Se incluyen entre estas formas la economía solidaria, el microcrédito y el emprendedorismo personal o familiar. La economía solidaria se apoya en iniciativas de fundación y mantenimiento de cooperativas de trabajadores en distintos rubros, y existe alrededor de la misma un amplio debate en la actualidad. El microcrédito es un tipo de programa especialmente destinado a la población que históricamente no tenía acceso, por razones económicas, a préstamos bancarios. El emprendedorismo estimula la creación de pequeños negocios que movilizan redes de proximidad y recursos propios, ya sean éstos económico o sociales.

cios (transferencia de ingreso), tales como el Bolsa Familia, el Ingreso Ciudadano, el Ingreso Mínimo etc., así como la integración municipalizada de su gestión. La visión subyacente es la de que los verdaderos problemas que hay que afrontar «no están localizados en el trabajo, sino en la *periferia* del trabajo», según evalúan los formuladores de la política pública para el área⁹.

3.2. El diseño de la investigación

Se buscó entrevistar a los actores representativos de las empresas que formaron parte del programa de cualificación. Ese es un aspecto poco abordado en los trabajos que se dedican a evaluar la efectividad de ese tipo de política pública; en general, el foco está dirigido a los egresados o exeducandos, pero casi ninguna información proviene de ese importante actor social que son las propias empresas (Saul *et alii*, 2006a) —después de todo, son ellas las que van a, teóricamente, absorber a la población entrenada— completando así el círculo virtuoso desempleo/subempleo ➡ formación profesional ➡ empleo. Para el recorte de investigación acotado al mencionado municipio de la Gran São Paulo, se han elegido dos sectores: metalurgia y construcción civil. Ambos estuvieron incluidos en los acuerdos tripartitos en el municipio, habiendo sido elegidos tras discusión en el ámbito de la Comisión Municipal de Empleo. Se trata de sectores clave en la economía local. El primero, como se ha mencionado anteriormente, está vinculado al pasado reciente, puesto que la localidad era parte del «cordón industrial» de la Gran São Paulo hasta entrada la crisis de los años 1980, y tenía un importante peso en la economía del estado de la federación, además de estar ligado a la tradición de lucha obrera y sindical del país (Weffort, 1972). El segundo está más bien vinculado a la tendencia actual de crecimiento económico impulsado por los programas gubernamentales de estímulos a obras de infraestructura urbana y de vivienda.

El acceso a las empresas, empero, no ha sido fácil. Tan solo dos compañías de la rama metalúrgica que estuvieron integradas al programa han sido directamente localizadas y han brindado información y evaluaciones sobre su participación en el mismo: la primera, de capital nacional, es hoy uno de los principales grupos privados del país en el rubro producción de aceros largos, con activa inserción internacional. Está situada en la zona aledaña del municipio y genera gran absorción de mano de obra especializada del sector. La entrevista con el gerente responsable del área se ha realizado por vía telefónica. La segunda empresa, de origen alemán, es también una de las referencias del empleo industrial en la región. Se trata de una productora de autopartes para motocicletas y herramientas de uso universal. La entrevista se ha llevado a cabo en las dependencias de la fábrica. En ambos casos, la contratación basada en el curso del Planseq fue nula (salvo un caso, en esta última empresa, pero por razones que no obedecen al requisito principal del curso). La primera empresa ha alegado una

⁹ Entrevista con una técnica responsable para la implementación del programa, de la Secretaría Municipal de Trabajo y Empleo, marzo de 2009.

no confluencia temporal entre la demanda de mano de obra que la llevó a buscar el Planseq y el resultado final del programa, ya que la finalización del curso se dio después de pasada la necesidad del mercado interno. La segunda empresa fue más directa al mencionar la incompatibilidad entre el grupo de egresados del programa público de formación y las necesidades internas del proceso de trabajo, arguyendo que suele contratar y formar a su propia fuerza de trabajo, haciendo uso además de la rotación «natural» que se da en esa esfera, lo cual hace que muchos trabajadores que han sido despedidos en algún momento vuelvan a trabajar en la compañía en momentos de alta producción.

Otros dos actores sociales importantes ayudaron a componer un panorama comprensivo de la formación profesional y de las exigencias reales de cualificación del sector: la escuela del SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial), mantenida por la federación de los sindicatos patronales, que representa la principal formadora de mano de obra calificada para la industria en Brasil, y por el sindicato de metalúrgicos del municipio, que dispone de una asesoría informada y presente en esos asuntos. En ambos casos se han hecho visitas y entrevistas con cuadros que han lidiado directamente con el Planseq. En el caso del SENAI, el coordinador responsable para los equipos formados por egresados del programa; en el caso del sindicato de metalúrgicos, una asesora y el presidente del sindicato.

En lo que respecta a la construcción civil, las principales informaciones sobre el sector fueron obtenidas indirectamente, a través de los técnicos de la Secretaría Municipal del Empleo¹⁰. Hubo varias citas, durante los años de 2009, 2010 y 2011, con esos técnicos y funcionarios de la Secretaría. Estos confirmaron, además, los datos de las otras fuentes del sector metalúrgico. Tal conjunto de informaciones, al fin y al cabo, fue suficiente para trazar satisfactoriamente el mapa de las cuestiones que orientaron la investigación.

En lo concerniente a los exalumnos, las dificultades de acceso no fueron menores. De la lista ofrecida por la Secretaría Municipal de Trabajo e Ingreso, de 17 alumnos del Plansec-Metalurgia, fue posible localizar y entrevistar a ocho. Seis de esas entrevistas se realizaron en el domicilio de los informantes y dos en sitios neutrales (la universidad y una plaza pública). La muestra no obedece a criterios de representatividad puesto que resulta imposible obtener información del total del universo de los educandos. En este sentido, la relevancia científica de la investigación reside en el abordaje cualitativo y comprensivo del material recolectado mediante entrevistas.

Una rápida sociografía del grupo enseña que de los ocho entrevistados, seis son hombres y dos son mujeres. La edad no parece ser muy determinante en la clasificación generacional. Podemos dividir al grupo entre «jó-

¹⁰ No se han hecho entrevistas directas, por lo tanto, con los actores colectivos del sector: educandos, empresarios, sindicalistas y profesores, tal como se han hecho en el sector metalúrgico. Las razones para ello fueron la indisponibilidad de un listado de las empresas, al igual que de los educandos, y en el papel menos activo que tuvo en el programa el sindicato de trabajadores de este sector, si se lo compara al del sector metalúrgico. No obstante, tales actores podían ser encontrados cuando de las reuniones mensuales de las Comisiones Municipales de Empleo.

venes» y «maduros», según un criterio menos de edad que de constitución o no de familia propia. Así, tenemos un cuadro genéricamente separado entre tres «maduros» (esto es, con cónyuge e hijos en el mismo domicilio) y un grupo que va de la juventud hasta los 30 años aproximadamente. En cuanto al criterio de situación conyugal, al momento de la entrevista, tres estaban casados con hijos, una soltera con hijos, dos solteros sin hijos, un divorciado con hijos y una que no fue posible especificar. Con respecto a la escolaridad, es posible afirmar que casi todos tienen el secundario completo –solo en un caso esa información no era segura (porque no se podía saber si el curso técnico mencionado correspondía o no a la enseñanza secundaria)–. Tres se encontraban cursando la universidad –todos la carrera de administración de empresas–. Todos viven en barrios de la región, confirmando el carácter local del programa de cualificación.

El curso del Planseq tuvo lugar en el año 2006, por lo cual la información aquí recolectada debe tener en cuenta el intervalo temporal de la situación de los entrevistados *en el momento que hacía el curso* y el momento en que concedieron la entrevista. Esta observación es particularmente válida para los puntos de situación conyugal y escolaridad.

4. *Actores sociales y conflictos de entendimiento en la implementación de las políticas*

Cuando se observan las instituciones que estarían encargadas de llevar a cabo, a nivel municipal, las políticas de trabajo, empleo e ingreso, se perciben, en seguida, conflictos de competencias que traducen puntos de vista no convergentes sobre la implementación de esas políticas.

Los sindicatos no gozan de una aceptación tranquila como instituciones encargadas de promover la intermediación de mano de obra. Si es cierto que tal papel puede ser justificado bajo el argumento de que esa es una atribución típica de los antiguos sindicatos de corporación de oficio, sociedades de ayuda mutua, o de sindicatos industriales que se valían de la cláusula del *closed shop* (empleo solo para los trabajadores sindicados), en el presente ese rol es contestado por las demás esferas del poder público, que se ven a sí mismas como instituciones más adecuadas para dicha finalidad. Más allá de una cuestión de principios, hay que tener en cuenta la realidad histórica del país: en primer lugar, una realidad específica de larga duración, en la que la institución sindical forma parte del diseño corporativo de Estado (incluso el «nuevo sindicalismo» se encuentra, todavía, organizativamente enredado en él); en segundo lugar, una realidad específica de corta duración, cuando las centrales sindicales pasaron a ser cogestoras del importante Fondo de Amparo del Trabajador, el FAT (a partir de la Constitución de 1988). Esos dos marcos vuelven problemática la reivindicación del sindicato como una institución apropiada para realizar la intermediación de la mano de obra: primero, porque puede reforzar una comprensión «clientelista», por parte de la base, sobre las funciones del sindicato; segundo, porque genera desconfianza de una estrategia oportunista que busca llevarse una parte importante de los recursos del FAT, una vez que este último

destina fondos a instituciones que promuevan cursos de capacitación profesional con el objetivo de facilitar la inserción en el mercado de trabajo.

Por otra parte, los órganos gubernamentales reclaman para sí el mismo papel. Dentro de ese universo, los municipios reivindican su situación privilegiada para poner en funcionamiento las políticas de empleo, debido a su enraizamiento local.

La yuxtaposición de competencias también es un problema frecuente, y que genera un desperdicio de recursos y una dispersión poco eficiente de los programas: algunas veces llegan a sobreponerse varios órganos simultáneamente realizando intermediación de mano de obra (los niveles federal, estatal y municipal de los poderes públicos, las centrales sindicales y, finalmente, las agencias privadas). Una estructura montada de esa manera no le facilita la vida al demandante de una plaza en el mercado de trabajo, una vez que puede encontrar al mismo oferente en más de una fuente (puesto de la alcaldía, puesto de la central sindical A o B, puesto del Estado etc.), además de causar la duplicación (como mínimo) de catastros, pérdida de tiempo, gasto inútil de inversión personal en compañías que ya habían «salido» del sistema por la atención a la demanda anteriormente, además de otros trastornos.

La defensa de la municipalización de la intermediación de mano de obra parte de la idea de racionalización del servicio, posibilitando un ataque más organizado a ese grave problema social que es el desempleo, trayendo como resultado una mejora en la calidad de la prestación. Además de ello, desestimula la proliferación de agencias privadas de intermediación, hasta entonces preferidas por el empresariado, debido tanto a la –hasta ahora– ineficiencia pública y a la característica, por así decirlo, más «customizada» de la demanda empresarial (para cuyo suministro las agencias privadas se mostraban más ágiles).

La idea subyacente es de que cuanto más se imponen la calidad y la eficiencia en la intermediación, más las empresas pasan a preferir al agente público en lugar del privado, una vez que parte del impuesto abonado, vía COFINS¹¹, va al FAT, que por su parte es la fuente de financiación de los programas de inclusión, trabajo e ingreso, de manera que el círculo de cierre y repone una racionalidad que sería capaz de colmar las expectativas de los intereses tanto del trabajo como, también, del capital. En otros términos, a medida que la intermediación pública se muestra exitosa, refuerza el papel del órgano público en la oferta de servicios públicos, siendo el municipio el nivel más apropiado para ese fin. El problema de esa visión puede estar en una consideración muy estrecha del territorio como espacio social donde tiene lugar el desempleo.

El ámbito municipal pierde de vista los bordes que van más allá de su circunscripción geográfica precisa: muchas veces estos se expanden en un espacio vital que puede ser de vivienda, de tránsito, o de fijación del lugar de trabajo (entre otros aspectos), y que se sale del horizonte sencillamente porque no pertenece a la definición física del «municipio». Si el

¹¹ Contribución para la Financiación de la Seguridad Social. Contribución tomada de las empresas.

municipio ensancha su frontera hacia la «región», participa de una definición más realista.

El poder público municipal responde a esa objeción con el argumento de que, al contrario, es exactamente la calidad del servicio prestado lo que puede funcionar como un atractivo para la fijación de empresas allí, en lugar de su desplazamiento hacia otras áreas. De esa manera, el Estado tendría un papel activo (y no solo reactivo) en la definición de los contornos de lo que sería entonces un *mercado de trabajo* local.

Sin embargo, es difícil establecer una relación directa entre el refuerzo de la calidad de la oferta de mano de obra local y la fijación de las empresas: es posible conjeturar que la relación pueda ser incluso, inversa, una vez que mejores condiciones de empleabilidad (esto es, una mano de obra cualificada) pueden significar también mayor costo del factor trabajo, y a menudo las empresas reaccionan contra esa tendencia, mudándose a otro lugar. Sea como fuere, la lógica de la mejora del servicio público de intermediación de mano de obra contribuye a una regulación del mercado de trabajo, en la medida en que anula el movimiento errático observado hasta entonces, con la proliferación de agencias privadas y soluciones *ad hoc* por parte de las empresas.

4.1. Las empresas y la intermediación de mano de obra

La prestación municipalizada tiene entre sus principales herramientas el *Portal del Trabajador*, un servicio centralizado mantenido por la Alcaldía, con el catastro de todos los demandantes de empleo que hayan accedido a la Secretaría Municipal de Trabajo e Ingreso¹². El *Portal del Trabajador* funciona como un filtro para las empresas que buscan mano de obra. Al recurrir al *Portal*, estas pueden ahorrarse un penoso proceso interno, con multitudes acudiendo a la puerta de la fábrica para competir por un puesto. El *Portal* provee el material humano adecuado por medio de una consulta a su propio catastro, posibilitando a la compañía no aparecer públicamente (periódicos; carteles externos de «Se selecciona» o «Hay plazas») como demandante de trabajo. Visto desde afuera del sistema de catastro unificado, la discreción del procedimiento hace parecer que no ocurre nada.

Desde otro ángulo, el *Portal* se puede mostrar de poca utilidad para las empresas. El perfil del demandante de empleo que se dirige al *Portal* no se encaja en el tipo de empleado que las empresas persiguen. Este último debe tener experiencia –si es en el área demandada mejor–, ser joven y poseer un nivel de escolaridad lo más alto posible. La mayor parte de la población que está registrada en el *Portal* no cumple con esas exigencias. Las empresas prefieren, por lo tanto, buscar directamente en el mercado de trabajo. Sería necesaria una inducción deliberada, proveniente ya sea del órgano público, ya sea de los sindicatos de trabajadores, a fin de modificar el cuadro prevaleciente, resultado de la inercia que viene imperando en ese

¹² Para una caracterización del *Portal del Trabajador*, véase Guerra *et alii*, 2008: 115-134.

campo. La idea de concertación social, traducida en las comisiones tripartitas a nivel municipal, tiene justamente ese propósito.

Es difícil, empero, interferir en la vida privada de las empresas. Estas últimas poseen una «temporalidad» propia, dinámica, que la «temporalidad» de la formación de los cursos de cualificación profesional (Planseq, Plantec y otros) sencillamente no logra acompañar. Si bien los cursos de cualificación sectorial responden a las requisiciones hechas por las propias empresas, es posible que la duración de los mismos se muestre muy larga, haciendo que las compañías tengan que recurrir a las fuentes más inmediatas para la contratación, cuando la situación económica así lo exija, sobre todo si el ciclo de negocios está —como lo estuvo hasta 2008—, en fase ascendente.

Tal argumento, que a primera vista puede parecer resultado de un error de cálculo en términos de planificación, no expresa más que la situación estructural en la que está inserta la relación entre capital y trabajo: siendo la imprevisibilidad parte de la naturaleza misma del régimen económico, nada puede certificar que las condiciones prometidas al inicio serán mantenidas al final del acuerdo. En 2008, por ejemplo, la crisis financiera que afectó a las economías capitalistas del Centro, redujo los pedidos para sectores importantes que están situados en el municipio. El sector metalmeccánico es uno de ellos. Una importante fábrica de capital nacional¹³ simplemente no pudo cumplir con lo prometido, a saber, contratar un número determinado de alumnos del Planseq, pues estaba inclusive eliminando puestos de trabajo.

Aunque el argumento puede no ser completamente riguroso, por lo menos en lo que atañe específicamente al Planseq-Metalurgia, que tuvo su último curso en 2006, es en general válido. La razón de fondo está, de hecho, en la incompatibilidad entre, por un lado, el perfil social y profesional del trabajador demandado por las empresas y, por otro lado, aquel disponibilizado por el curso. Perfil social: escolaridad deficiente, no familiaridad con tecnologías de información y comunicación, ausencia de referencias sociales ofrecidas por personas conocidas, la condición de pobreza, la edad avanzada —la lista es tan solo ilustrativa. Perfil profesional: falta de contacto con funciones y tareas fundamentales para el puesto. El cuadro que aparece es el de una verdadera disyuntiva entre el *mercado de trabajo* que las personas conciben cuando se refieren a ese concepto, y el *mercado de trabajo* realmente existente, que es aquel al cual se aboca la intervención pública. La población visada como objeto preferente de «inclusión» no es aquella que las grandes empresas del sector metalmeccánico —al igual que las de otros sectores que demandan mayor cualificación de la fuerza de trabajo— buscan atraer.

Ésta es una fuente siempre recurrente de desajuste, incluso en un escenario favorable de diálogo y entendimiento entre los actores sociales.

Un ejemplo concreto, extraído de una importante metalúrgica de la región que participó del Planseq como aliada, ilumina todo tipo de limitación implicada en las iniciativas de política pública de empleo. La empresa en

¹³ Véase nota 3.

cuestión¹⁴ aprovechó apenas al egresado de los 60 currículos que le llegaron. Según la aclaración del responsable del área de personal, el sector de herramientas no era el foco central de la cualificación fabril, sino la forja. Para esta última, bastaba el entrenamiento rápido realizado en el mismo lugar de trabajo: «Forja no necesita gran especialización». Mientras el Planseq volcaba matriceros en el mercado local, la fábrica aprovechaba los Auxiliares de Forja, formados allí, con cursos dictados por los ingenieros de la empresa y administrados por el SENAI. Auxiliar de Forja sería «un buen lugar para el primer empleo, para ocupar esos cargos de base, pues no demanda tanta cualificación». Es más fácil la formación interna que el aprovechamiento de formados afuera.

De esa manera, la oferta del Planseq no tuvo mayor impacto. La empresa se queja de la falta de un «vínculo» mayor con la Secretaría Municipal de Trabajo e Ingreso¹⁵. De lo contrario, el aprovechamiento de los egresados obedecería a un criterio eminentemente coyuntural: «depende de la disponibilidad del puesto». Sin embargo, yendo más a fondo en el formato de organización de la compañía, se percibe que la dificultad de planificación no es un elemento contingente y eventual de ella en particular, sino una característica recurrente del negocio (la metalúrgica es especializada en provisión de autopartes para los fabricantes de motocicletas, entre otras secciones con participación menor en la cartera de clientes). El sector de herramientas de la empresa depende del cliente, o sea, trabaja según el *stock*. No hay una planificación a largo plazo que desemboque en una suerte de plan de formación de la fuerza de trabajo: los *stocks* van bajando y la empresa va produciendo según la baja de los *stocks*. «No existe una visión futura, del tipo «en cinco años, quiero tener *x* personas». Eso realmente no existe» —dice el interlocutor de la empresa—. El *turn-over* también es alto para los cargos más bajos. Pero el nivel salarial es considerado bueno en la región, muchos de los que han quedado cesantes o han salido por voluntad propia terminan volviendo.

El ejemplo de la empresa metalúrgica no invalida el diseño concertado de la política, pero señala la necesidad de controlar niveles más finos de coordinación, no previstos en la planificación original, al igual que los límites de esa planificación.

4.2. La Secretaría Municipal de Trabajo e Ingreso en la intermediación de mano de obra

La comparación del Planseq-Metalurgia (2006) con otros planes sectoriales lanzados en el mismo municipio explica ciertos desacompasamientos genéricos observados en la intermediación pública de mano de obra¹⁶. Den-

¹⁴ Empresa fabricante de herramientas mecánicas de uso universal y de autopartes para motocicletas, de larga implantación en la región.

¹⁵ Un ejemplo del «vínculo» mencionado sería el programa *Menor Aprendiz*. El vínculo, en este caso, puede ser interpretado como una forma mínima de integración empresa-órgano público.

¹⁶ Los dos otros sectores contemplados, además del Metalúrgico, fueron el Químico (2005-2006) y el de Construcción Civil (2009).

tro del espíritu de integrar las diversas políticas públicas –trabajo, empleo e ingreso– en una misma localidad, racionalizando los esfuerzos y los recursos, la Construcción Civil aparece como un caso paradigmático, por dos motivos. Primero, por la vinculación al PAC (Política de Aceleración del Crecimiento del Gobierno Federal) en el Municipio, esto es, a las obras previstas para tener lugar en el Municipio. Segundo, por la vinculación al Programa Bolsa Familia, también del Gobierno Federal: los entrenados tendrían que ser reclutados entre los beneficiarios del Programa. En este último caso, la unidad de medida a efectos del seguimiento del curso de formación profesional es la *familia*, y no el *individuo*, o sea, en el caso que de algún miembro de la familia del beneficiario esté desempleado, estará automáticamente acreditado para participar del curso. La idea general es proveer alternativas de trabajo, empleo e ingreso a un público que, en su mayoría, no ha pasado por la experiencia de ser asalariado formal.

La implementación del Planseq¹⁷ en el Municipio no está exenta de percalces. En el caso de la construcción civil, uno de los problemas detectados en esa esfera fue de carácter logístico: los recursos del PAC llegan solo después del inicio del curso, de modo que cuando los recién graduados están aptos para ser absorbidos por el mercado de trabajo, no hay demanda. Por otro lado, lo contrario también puede ocurrir: el curso se inicia solo después de los recursos del PAC, pues estos llegan primero y los del Planseq se demoran, impidiendo a las constructoras cumplir con la promesa de contratación de los graduados.

Algo análogo ocurrió con el Planseq-Metalurgia: la urgencia de contratación de mano de obra cualificada no acompaña el ritmo del curso, que, por esa razón, es visto como poco ágil y «lento» en la provisión de trabajadores. Se da un desacompañamiento entre dos temporalidades: la temporalidad de la formación del público potencialmente contratable, que se hace en el ámbito del curso de formación profesional de 200 horas, y la temporalidad del demandante de la fuerza de trabajo, que son las empresas. El ajuste de esas temporalidades descompasadas en la intermediación de mano de obra presupone una planificación más ajustada, que sea capaz de compatibilizar la lógica privada y la lógica gubernamental. El Proyecto Metalurgia terminó siendo devuelto al Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y CODEFAT, en 2010, con diagnóstico y justificativa sobre las razones de su abandono¹⁸.

¹⁷ El paso inicial para hacer el curso del Planseq es estar registrado en la base de datos de la Secretaría de Trabajo e Ingreso del Municipio. Un *mix* de tres indicadores es utilizado para identificar una demanda específica de formación profesional: un análisis de la situación del mercado de trabajo local (para lo cual se puede recurrir a datos de la RAIS y del CAGED), una encuesta propia centrada en el interés de los trabajadores por cualificarse, y finalmente un análisis sobre la cantidad de puestos vacantes y la dificultad de rellenarlos, donde se pueden reconocer las carencias mayores, por sectores de actividad.

¹⁸ El período transcurrido entre 2006 (cuando tuvo lugar la única versión del Planseq-Metalurgia en el municipio) y 2010 (cuando se devolvió en proyecto) refleja justamente el tiempo de incertidumbre acerca de la viabilidad y éxito de la iniciativa liderada por la Secretaría Municipal de Trabajo y Empleo. Debe tenerse en cuenta además la dinámica de dicho órgano público, que incluye evaluación, diagnóstico, informe, decisión e implementación, un proceso muchas veces demorado.

El Planseq-Construcción Civil presentó también una característica curiosa: el planificador priorizó explícitamente el público femenino, a fin de quebrar los estereotipos de género asociados a las tareas en las obras como una actividad eminentemente masculina. Pero la buena intención chocó con resistencias de los propios agentes-objetivo: los empresarios del sector y las mujeres mismas, que no respondieron a la oferta lanzada por la Secretaría de Trabajo e Ingreso del Municipio.

Los «cuellos de botella» mencionados por las empresas de construcción incluyen el déficit de escolaridad y de fuerza física, el hecho de que las casetas de obras solo prevén baños masculinos y el tipo de comportamiento y convivencia en esos espacios. Seguramente las trabas también partían de las propias mujeres, no de forma discursivamente presentable, sino por medio de una práctica de trabajo que transfiere el cuidado al que está asociado la labor femenina hacia la esfera del trabajo mercantil. Ellas demoraban mucho más que los hombres para finalizar la terminación de los azulejos, lo que acarrea quejas por parte de los empresarios. El atributo de rapidez en la realización de la tarea, exigido por el ritmo de la obra, contrasta con la preocupación de hacer las cosas bien, que puede ser interpretado como un atributo que deriva exactamente de la distancia, a la cual ellas están acostumbradas, del ritmo taylorista de ejecución de tareas.

Pero, por otro lado, no todo es negativo en ese comportamiento «lento»¹⁹, compensado por dos cualidades: primero, la preocupación por el ahorro de material; segundo, la limpieza en la realización de las tareas, donde los hombres en general dejan el ambiente más sucio, exigiendo, por consiguiente, más dispendio de tiempo. El aprovechamiento de cualidades traídas de la esfera privada, en este caso, intenta introducir un elemento de relativización de la lógica económica dominante (que valora el ritmo acelerado y la productividad a toda costa), pero disimula mal la molestia con el fracaso de la apuesta a un nuevo paradigma en la oferta de cursos de cualificación (es la versión que la Secretaría de Trabajo e Ingreso da a la iniciativa de concebir un curso profesionalizante para mujeres de la construcción civil): de las treinta inscritas, tan solo dos fueron intermediadas, es decir, llegaron hasta el final del recorrido del Planseq, y después finalmente desistieron.

El «cuello de botella» más decisivo parece ser, sin embargo, la incompatibilidad entre las expectativas de la empresa con la cualificación ofrecida por el Planseq y el material humano que se dispone al final del período formativo.

En el caso de la Construcción Civil, las ayudantes, azulejistas y yeseras formadas no se encuadran en las exigencias de las empresas constructoras, tanto por su escolaridad, que es considerada baja (lo que afecta el desempeño de hasta las tareas más básicas del trabajo manual en las obras), como por la ausencia de habilidades que demandan fuerza física. Dicho «cuello de botella» es anterior al Planseq –por lo cual no se le puede atribuir la causa del fracaso– pero termina contaminando decisivamente el resultado de-

¹⁹ «Mientras tres empleados (hombres) ya habían terminado tres apartamentos, ella (la mujer) todavía está intentando ver la mejor forma de asentar el azulejo en una pared de un baño» (operadora del Planseq, Secretaría Municipal de Trabajo e Ingreso).

cepcionante en el final. Doscientas horas de curso, en estos casos, no son suficientes para cubrir la carencia de capacidades básicas que requieren las empresas. Muchas de las mujeres que pasaron por el entrenamiento no tenían experiencia previa, lo cual ya, de salida, contribuía a condenarlas al fracaso. Visto desde otro ángulo, con todo, doscientas horas de curso parecían una eternidad para esa misma población, una vez que mucho de lo que era volcado como contenido tenía pocas oportunidades de ser efectivamente absorbido: tenidas como personas en situaciones-límite de «empleabilidad»²⁰, las receptoras del Bolsa Familia respondían al pre-concepto sobre su situación desventajosa con una alta tasa de deserción del curso de la construcción civil.

En realidad, el foco en el Bolsa Familia²¹, como una imposición centralizadora oriunda del formulador del PNQ, desorganiza las expectativas normales de los principales agentes sociales. Desorganiza la expectativa del empresariado de emplear a los más capaces desde el punto de vista de la cualificación, y desorganiza también las expectativas de los sindicatos de reclutar más miembros para su base. El Estado fuerza un reacomodo en la distribución normal de las posiciones consolidadas de las instituciones (mercado y sindicatos), por eso es criticado desde ambos lados: el empresariado encara a la población del Bolsa Familia como inútil para los propósitos de la competitividad y productividad, mientras que los sindicatos (aunque cercanos políticamente a la orientación de la Secretaría Municipal de Empleo e Ingreso) dejan entrever que los graduados no sirven como base de movilización.

Además, como ya se ha hecho referencia más arriba, la cualificación cuenta. Las constructoras suelen traer su propia fuerza de trabajo y, con ello, se ven dispensadas de completarla con los egresados del curso. Aunque el Planseq haya pactado con las empresas participantes (por medio de la concertación social) el aprovechamiento de mano de obra local, el contraste de ésta con la fuerza de trabajo que las empresas traen consigo es desigual. Las compañías ya saben con qué pueden contar, porque confían que los trabajadores que ya han hecho obras con ellas son aptos para enfrentar una más. Asimismo, la convivencia con el maestro de obras y el ingeniero de la compañía ahorra tiempo de adaptación y entrenamiento, lo cual incluye los ajustes tácitos pero necesarios que el trabajo en la obra siempre exige. Todo esto introduce un elemento de previsibilidad y estabilidad para las empresas de construcción civil, lo que vuelve inconveniente para ellas la contratación de novatas, recién salidas del Planseq, pues tal opción significaría empezar de cero. El mismo problema apareció en el curso de Metalurgia.

Este último fue el resultado de una sugerencia de la Comisión Municipal de Concertación. Mientras el Planseq-Construcción Civil tuvo como público-objetivo la población del Bolsa Familia, en el Planseq-Metalurgia el público-objetivo era la población de trabajadores sujetos a la reestructuración productiva, lo cual terminó orientando el foco hacia iniciativas

²⁰ Entrevista con operadora del Planseq.

²¹ Aplicable solo para el Planseq-Construcción Civil.

de emprendedorismo, consideradas una forma alternativa de generación de empleo e ingreso. Subentendido está que, siendo la inclusión de esa población en la sociedad salarial difícil e improbable, se deben dejar abiertas soluciones que bordeen la barrera del mercado de trabajo. No obstante, como fue posible observar nítidamente, por medio de entrevistas hechas a ex participantes del Planseq-Metalurgia, fue exactamente la participación en la sociedad salarial lo que movió las expectativas de los alumnos que siguieron el curso²².

El origen del «cuello de botella», en verdad, está mucho menos en el curso en sí, y más en las características sociales del público al que se destina. Descrita como una población en situación de «vulnerabilidad», las ex-alumnas del Planseq-Construcción Civil tienen carencias educativas que las cerca de tres horas diarias de clase, durante poco más de tres meses, no logran atacar y superar integralmente. La distancia entre el perfil deseado por las empresas y la disponibilidad para una especie de dedicación ascética orientada exclusiva o principalmente al trabajo no se acorta fácilmente. En el caso de las mujeres, los hechos son bastante conocidos, una vez que la literatura sobre la división sexual del trabajo ha insistido desde hace mucho tiempo sobre las razones del desacompañamiento entre vida familiar y vida profesional (Kergoat, 1989; VVAA, 1987). Pero, en el caso de los hombres (como dejó entrever el sector de metalurgia), la distancia también se verifica –aunque por razones de otra naturaleza–. La orientación para la formación continua y el aprendizaje que va sumando elementos más complejos de entendimiento, a fin de posibilitar mayor desenvolvura en la realización de tareas profesionales, no depende de disposiciones innatas o mentales, sino que buena parte se debe a hábitos y prácticas extraídos de y reproducidos por la convivencia con los más cercanos, por ejemplo, y por la lógica del medio social al cual están expuestos los alumnos. El cálculo de hasta dónde se puede llegar con los muy pobres o «vulnerables», seguramente, no obedece al mismo raciocinio de los formuladores de planes de cualificación profesional. Limitados por la censura del discurso moral sobre la igualdad de oportunidades y las promesas de una educación esclarecida, los planificadores no están en condiciones de reconocer aquello que los empresarios dicen de forma ruda y abrupta, pero real: las chances de éxito en el sector, para los «vulnerables», son exiguas. Sería necesario que el pacto tripartito estableciera, para las empresas, una tarea casi civilizatoria de recuperar el tiempo perdido en lo concerniente a las carencias históricas – que son de fondo social– de esa parte de la población.

Las empresas tratan, a su vez, de compensar la inefectividad de la cooperación, en los términos propuestos por el Estado, con inversiones en acciones «sociales» que corren por fuera del empleo y de la inclusión en el mercado de trabajo, tales como el compromiso con acciones comunitarias (en la localidad donde está ubicada la empresa), apoyo a proyectos de edu-

²² Entrevistas realizadas entre marzo y mayo de 2010. No fue posible añadir, dentro de los límites de este artículo, el rico material que advino de esa fuente, una vez que el foco aquí se ha restringido a los tres principales actores colectivos que participaron del proceso de concertación social. No obstante, se hará más adelante remisión al contenido de ese material.

cación básica o de valorización de grupos con déficit de reconocimiento (exdetenidos, usuarios de drogas, poblaciones en situación de riesgo en general). En ningún caso, sin embargo, lo «social» incluye la relación salarial (Castel, 1998)²³.

Por otra parte, es cierto también que determinadas cualificaciones están asociadas a ocupaciones o profesiones en declive y, por eso mismo, sin atractivo para posibles seguidores, sobre todo jóvenes. El razonamiento presupone la existencia de cierta cultura profesional u ocupacional según la cual la nueva generación es contaminada, ya sea por la valoración que atribuyen los mayores al trabajo que hacían, ya sea por la evaluación que el propio medio social hace de las ocupaciones y actividades, con sus respectivos *status*. Un hijo de metalúrgico tendería a despreciar la oferta de un curso de carpintería o de albañilería, pues podría significar un descenso social²⁴. Esa es una de las explicaciones para el embudo que se interpone entre el foco en el público-objetivo y su efectivo comprometimiento en el curso: convertir a aquella población en «educando» no es un proceso automático. Al contrario, la inversa parece ser la regla: la mayoría de las personas no está inmediata y desesperadamente en busca de *cualquier* oportunidad de cualificación, a fin de entrar (o reentrar) en el mercado de trabajo. A diferencia de la imagen de un automatismo perfecto entre oferta y demanda de empleo, incluso entre una población «vulnerable», un bolsón familiar ampliado se anida en el camino recto que pasa por la empresa y por la escuela, posibilitando entender ciertos comportamientos, como la realidad de las esperas o de retardo deliberado de la opción aparentemente más lógica: aprovechar las oportunidades que el Estado está ofreciendo.

Así, la distancia entre la realidad local y el deseo del planificador central reproduce una queja frecuente del estilo de política de corte más conservador, del tipo *de arriba hacia abajo*, típica del pasado, donde la sociedad civil no era escuchada. Orientado ahora por una visión de política pública más abierta a la participación de los actores (de allí la profusión de consejos y comisiones), no por ello las tensiones entre decisión e implementación se volvieron más manejables; al contrario, les plantean problemas complejos a las instancias del poder público, en especial las más descentralizadas, pues muchas veces estas últimas se encuentran expuestas a dos líneas de fuego: reconocen la legitimidad de la demanda del poder central, por un lado (mayor oportunidad de empleo para las mujeres, por ejemplo, en el caso de Planseq-Construcción Civil), y deben administrar las insuficiencias percibidas del lado de la acción a ser implementada (las empresas rechazan la oferta porque no se encuadra en sus expectativas de productividad; los jóvenes desempleados rechazan ciertas opciones profesionales). Los em-

²³ Para las mujeres no aprovechadas para la Construcción Civil, fueron creadas cooperativas de torteras, de mucamas, y de cocineras de bocaditos para reventa; ellas también se organizaron para crear una guardería en el barrio donde viven.

²⁴ «Mi abuelo fue albañil y pobre, mi padre es albañil y siempre hemos vivido en la pobreza; quiero otra profesión para mí» (Relato de la operadora del Planseq de la Secretaría Municipal de Trabajo y Empleo). El estigma no siempre corresponde a la realidad, pues la de «albañil», por ejemplo, puede ser hoy una profesión rentable en el mercado de trabajo. Pero es la asociación simbólica lo que cuenta.

presarios presentan sus razones, los sindicatos, las suyas; en el medio, el Planseq intenta encontrar una viabilidad, con el ejecutor municipal «persiguiendo al público».²⁵

4.3. El Sindicato de Metalúrgicos del Municipio y la intermediación de mano de obra

El Sindicato de la rama en la que actuó el Planseq-Metalurgia evalúa la experiencia como positiva, puesto que se ofreció un entrenamiento que buscaba suplir carencias del mercado, tal como la función de operador de horno. El Sindicato tuvo participación directa en el curso, ya que el módulo de Ciudadanía fue dictado en su sede.

Pero los puntos negativos observados terminan tocando en el mismo problema de la incompatibilidad entre el contenido aprendido en el SENAI y aquel que se pone en práctica en el día a día. Las empresas no habrían facilitado en entrenamiento interno en sus propias dependencias, lo cual volvería el contenido final más efectivo y más próximo a la realidad del mercado de trabajo. El recelo, desde el punto de vista de las empresas, de dispendio de tiempo e instalaciones para formar una fuerza de trabajo que nadie asegura que no pudiera ser utilizada por su competencia, funcionó como obstáculo para involucrarse en el proyecto. La desconfianza minó la cooperación embutida en la idea de concertación. Solamente con un papel más activo en el entrenamiento de las funciones que son de hecho requeridas por los procesos productivos de la rama, permitiendo una aclimatación *in situ* de uso de máquinas y herramientas, las empresas habrían contribuido a hacer del Planseq más que una linda promesa. Sin la seguridad de que el recién graduado resultara de hecho apto para enfrentar su proceso de trabajo, y al mismo tiempo dificultado ese entrenamiento, las empresas habrían creado un círculo vicioso, que se ve reforzado por el hecho, ya mencionado, de que ellas prefieren aferrarse a criterios propios de contratación.

En añadidura, notan los sindicalistas que la concertación del empleo no puede llegar al punto de *obligar* a una empresa a absorber una mano de obra que ella considera ineficiente –haciendo ver que la libertad de contratación es un importante limitante del modelo de gobernanza concebido por el órgano público.

Por otro lado, ellos admiten que volver el entrenamiento más «eficaz» sería igualmente problemático, desde el punto de vista de principios, dado que las empresas que cooperaran serían teóricamente aquellas que se beneficiarían con el programa, a expensas de las otras de la misma rama, ya que los entrenados tenderían a acudir a ella al final del periodo de formación. En suma, el dilema entre entrenamiento para el mercado y entrenamiento para una empresa determinada sería insoluble, tanto más porque el sector metalúrgico no está concentrado en la región, pudiendo un trabajador, en teoría, migrar de una a otra en condiciones de relativa igualdad de oportunidades.

²⁵ Entrevista con operadora del Planseq en la Secretaría Municipal de Trabajo y Empleo. 24.02.11.

El Sindicato exige, al final, un papel menos de sugerencia y más de seguimiento de la ejecución del Planseq, a fin de garantizar que los compromisos asumidos por los aliados sean efectivamente implementados.

5. *El Curso Planseq-Metalurgia: Ciudadanía versus Trabajo*

Una de las características interesantes tanto del Planseq como de los otros programas salidos del PNQ es que el entrenamiento efectuado por los órganos estatales que poseen programas de empleo, ingreso e inclusión social no se limita solo a contenidos técnicos o propedéuticos, sino que contiene también nociones de ciudadanía, ética y valores sociales (tales como la importancia de la actividad del trabajo en la vida en sociedad, por ejemplo).

Sería interesante saber exactamente hasta qué punto tales contenidos son aprovechados por el cliente, es decir, las empresas que contratan a los trabajadores entrenados. ¿Se apropian de tales contenidos realmente, de una forma o de otra, los ex participantes del curso y ahora trabajadores empleados en las empresas? ¿Las empresas que contratan a esos trabajadores practican tales valores sociales? ¿Serían tales valores inhibidos cuando los egresados del entrenamiento se involucran regularmente en los procesos de trabajo? ¿Son acaso esos valores más pertinentes fuera de la experiencia de trabajo (en la familia, en la comunidad, en el círculo ampliado de amigos) que dentro de la fábrica?

En el mundo sindical, el debate sobre el contenido de los cursos de cualificación profesional —si debe enfatizar los aspectos técnicos y específicos de la función, o si debe privilegiar los aspectos formativos genéricos ligados necesariamente a la actividad laboral; algo que en general opone la «formación para el trabajo» a la «formación para la ciudadanía»— es antiguo, y no es el caso de retomarlo aquí (ver, entre otros, Manfredi, 2006). En este artículo, el camino tomado es otro. Se va a intentar perseguir cómo el mismo dilema que alimenta aquel debate reaparece en una formulación popular, esto es, qué respuestas prácticas les dan los propios «destinatarios» de los programas de trabajo, empleo e ingreso a los programas a ellos dirigidos.

El resultado obtenido por medio de entrevistas con una selección de egresados del curso Planseq-Metalurgia²⁶ es categórico: el módulo dedicado al tema ciudadanía, en las doscientas horas de curso en su única y última versión (2006), fue evaluado, en su mayoría, muy negativamente como «pérdida de tiempo» y como desajustado en relación al contenido «más importante» o «principal», que era ofrecido en las dependencias del SENAI.

Eso no quiere decir, inmediatamente, tomar una posición en el debate entre «formación para el trabajo» *versus* «formación para la ciudadanía», sino tan solo resaltar que la valoración del empleo —y dentro de este, del empleo metalúrgico— responde a una expectativa de las clases populares que alía elementos materiales y simbólicos que son difíciles de desagregar el uno del otro: protección, salario razonable, ventajas asociadas a beneficios extra salariales, prestigio en la comunidad, posibilidad de carrera, relativa estabilidad y salida

²⁶ Véase nota 22 *supra*, y la sección 3.2. Diseño de la investigación.

de la informalidad y de actividades sin registro de trabajo, donde los cálculos de mediano y largo plazos se vuelven más difíciles²⁷. Todos esos elementos de un *buen empleo*, después de todo, aparecen con mucha más nitidez en los testimonios que las ventajas genéricas de una formación ciudadana.

Sin embargo, es importante destacar que el desperdicio de formación «ciudadana» del Planseq-Metalurgia no proviene solamente del propio beneficiario, sino quizás, más importante aún, de las propias empresas. Estas últimas no usarían todo el potencial del trabajador entrenado o registrado en los puestos de intermediación de mano de obra (en el caso del municipio en cuestión, el *Portal del Trabajador*). Las razones para ello están relacionadas con el propio estilo de modelo productivo seguido por ellas.

Desde inicios de los años 1990, empezaron a ser adoptadas por las empresas estrategias de producción «ajustada» o «ligera» (Womack *et al.*, 1990): primero las grandes, multinacionales, las que mimetizaban los programas de gestión de sus casas matrices. A continuación, tales estrategias se diseminaron por pequeñas y medianas empresas, de modo que hoy ha devenido una suerte de sentido común del mundo corporativo o empresarial (vocabulario que invoca la calidad del producto, competencias, resultados, metas, polivalencia, trabajo en grupo, subcontratación etcétera).

Si por un lado esos programas de gestión son altamente selectivos en lo que atañe a la fuerza de trabajo aprovechada, haciendo que la escolaridad y la formación profesional sean altamente valorizadas, por otro, desprecian cualquier tipo de orientación pública en su organización y efectos, los que se conciben como estrictamente vinculados a la cultura de la empresa o a su política corporativa particular. Así, tales estrategias de organización del trabajo refuerzan el registro privatista y, por lo tanto, las empresas no usarían todo el potencial del trabajador entrenado o registrado en los puestos de intermediación de mano de obra, con su énfasis en la «educación para la ciudadanía». La visión del empleo que impera en esos ambientes está asociada no a la solidaridad o al civismo, sino a la competitividad, al riesgo y al test del mérito: un empleado compite con el otro, lo que se considera la forma normal de mantenerse en el mercado –no solo mantenerse el empleado en el mercado de trabajo, sino también mantenerse la empresa en el mercado global de productos y servicios–. La naturalización de esas exigencias oriundas del modelo productivo (DURAND, 2003), tan profundamente enraizadas en la vida cotidiana de las empresas –muy especialmente aquellas que son deseadas como destino profesional de los graduados del Planseq–, debilita cualquier esfuerzo de incluir una comprensión más amplia del empleo como un derecho de la sociedad en relación al ciudadano.

6. Conclusión

Se ha tratado de mostrar, en el presente artículo, que la ejecución de una política pública –en este caso la política de trabajo, empleo e ingreso– choca con determinantes que no están previstos en su punto de par-

²⁷ Para la asociación entre «buen empleo» y el sector metalúrgico, véase Tomizaki (2007).

tida. Esos determinantes tienen que ver con lo que se podría llamar «persistencia social», en la medida en que responden a la sedimentación de un conjunto de valores, creencias, costumbres, prejuicios y juicios que están como «pegados» a la representación y práctica de los actores colectivos del mundo del trabajo, afectando así la posibilidad de concertación social. De esa forma, aparecen una serie de problemas y «nudos» que complejizan la (buena) intención inicial de atacar de modo más integrado el desempleo y la inclusión social.

No hay muchas investigaciones brasileñas sobre el destino de los egresados de los cursos de cualificación profesional. Menos aún sobre la relación entre los intereses privados colectivos (empresas y sindicatos) y los ex educandos mismos. El aspecto distintivo de este trabajo de investigación en relación a los demás sobre el mismo tema (Saul *et al.*, 2006a) tiene una dimensión triple: en primer lugar, el empleo de una metodología cualitativa y un abordaje de caso (sectores específicos, una región específica) en lugar de un alcance más general pero pobre en profundización. En segundo lugar, el foco puesto en los actores, no solo en las políticas públicas e instituciones. En tercer lugar, el tratamiento de ese importante actor social que son las empresas mismas que forman parte de los arreglos de concertación sobre el empleo. A pesar de precaria debido a la dificultad de acceso, la fuente de datos oriunda de las empresas permite matizar las interpretaciones en términos de una opción más o menos comprometida de los sindicatos en cuanto a sus representados. En verdad, hay poco margen de maniobra para estos últimos frente a las tendencias de reestructuración de las empresas, tendencias que atraviesan tanto el Planfor como el PNQ. La breve consideración de ese actor social fue suficiente para corroborar que los esfuerzos de gobernanza del empleo pueden estar siendo minados desde el inicio por las relaciones de trabajo vigentes precisamente en las compañías más productivas y competitivas, una vez que éstas se encuentran cada vez más influenciadas por el programa de producción flexible, «magra» e integrada (Durand, 2003).

Se han puesto de manifiesto, mediante la consideración de los Planseq Metalurgia y Construcción Civil, algunos de tales «nudos». Estos hacen referencia al desajuste existente entre comportamientos sociales que no obedecen a la misma temporalidad y lógica de funcionamiento: empresa, trabajadores en busca de empleo, y Estado. Ello dificultaría la coordinación de los actores y, por lo tanto, la regulación del mercado de trabajo. Se espera que un análisis más profundo de las causas del tal descompás pueda proyectar luz sobre iniciativas venideras, a fin de calibrar satisfactoriamente esa tan importante política pública.

Bibliografía

- ALVES, E. L. G. y SOARES, F. V. (1997): «Ocupação e escolaridade. Modernização produtiva na Região Metropolitana de São Paulo», *São Paulo em Perspectiva*, vol. 11(1), pp. 54-63.
- ANTUNES, R. (org.) (2007): *Grandeza e miséria do trabalho no Brasil*, São Paulo, Boitempo.

- CASTEL, R. (1998): *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes, 1998 [ed. fr.: *Les Métamorphoses de la question sociale. Chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995].
- CARDOSO, A. M. (2003): *A Década Neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*, São Paulo, Boitempo, 2003.
- CODEFAT (Conselho de Desenvolvimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (2010) http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BE9DBDFE43B13/r_20080428_575b.pdf. Consulta realizada el 14-03-2011.
- DAVIES, S. (2008): «Contracting out employment services to the third and private sectors: a critique», *Critical Social Policy*, vol. 28(2), pp. 136-164.
- DURAND, J. P. (2003): «A Refundação do trabalho no fluxo tensionado», *Tempo Social* 15(1), pp. 139-158.
- DURKHEIM, E. (1978): *Da Divisão do Trabalho Social*, São Paulo, Martins Fontes [1893].
- GUERRA, A.; CAZZUNI, D. y R. COELHO (coords.) (2008): *Inclusão social com geração de renda*, Osasco, SDTI.
- KERGOAT, D. (1989): «Da divisão do trabalho entre os sexos», *Tempo Social* 1(2), pp. 88-96.
- MANFREDI, S. (2006): «Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações», en A. M. Saul y J. C. de Freitas (coords.), *Políticas públicas de qualificação. Desafios atuais*, Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, Unitrabalho, a+ Comunicação, 2006.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (2006): Resoluções do Codefat. *As 500 Resoluções do Codefat*. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, Codefat, SPPE.
- OLIVEIRA, F. «A prova dos nove: conflito de classes, publicização e nova contratualidade», en E. Diniz; J. S. L. Lopes y J. R. Prandi (coords.) (1994): *O Brasil no rastro da crise*, São Paulo, Anpocs/Hucitec.
- POCHMANN, M. (2005): *Políticas de Inclusão Social: resultados e avaliação*, São Paulo, Cortez.
- POLANYI, K. (1980): *A Grande Transformação. As origens da nossa época*, Rio de Janeiro, Campus [ed. ing. *The Great Transformation*, Londres, Rinehart & Company, Inc., 1944].
- SAUL, A. M.; FREITAS, J. C.; KOYAMA, S. M. y LUNA, S. V. «Pesquisa com egressos das ações dos PlanTeQs», en A. M. Saul, y J. C. Freitas (coords.) (2006): *Políticas Públicas de Qualificação. Desafios atuais*, Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego/ Unitrabalho e a+ comunicação, 2006.
- , —, PONTUAL, P. C.; KOYAMA, S. M. (2006b): «Avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ. Construindo referenciais», en R. Vêras, (coord.) *Novo momento para as Comissões de Emprego no Brasil?* Vol. 1 Sobre as condições de participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção, Brasília/São Paulo, MTE/Unitrabalho e a+ comunicação.
- TOMIZAKI, K. (2007): *Ser metalúrgico no ABC. Transmissão e herança da cultura operária entre duas gerações de trabalhadores*, Campinas, CMU/Arte Escrita.
- VÉRAS, R. (2007): «O Sindicalismo e a questão democrática na história recente do Brasil», en F. Oliveira y C. Rizek (coords.), *A Era da indeterminação*, São Paulo, Boitempo.

- (coord.) (2006): *Novo momento para as Comissões de Emprego no Brasil?* Vol. 1 Sobre as condições de participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção, Brasília/São Paulo, MTE/UNI-TRABALHO.
- VVAA (1987): *O Sexo do Trabalho*, São Paulo, Paz e Terra.
- WEFFORT, F. (1972): «Participação e Conflito Industrial: Contagem e Osasco», *Cadernos Cebrap* 5, São Paulo, CEBRAP, 1972.
- WOMACK, J., ROOS, D. y D. T. JONES (1990): *The Machine That Changed the World*, Nueva York, Rawson Associates, 1990.