

PARTE II
LA EVIDENCIA EMPÍRICA REGIONAL

4. EL MERCADO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN BRASIL: financiamiento público y administración privada. Particularidades y perspectivas

Elenice Monteiro Leite

INTRODUCCIÓN

El contexto brasileño

Para poder analizar las inversiones en EFP (Educación y Formación Profesional) en Brasil debemos antes definir qué es la EFP en el contexto del mercado de trabajo brasileño.

Basándonos en la experiencia europea, la EFP es comúnmente vista como la realización de cursos de formación técnicos y/o aprendizaje de oficios impartidos por instituciones de formación profesional (IFP) tradicionales, con una clara diferenciación entre los programas “iniciales” y “permanentes”.

La EFP en Brasil debería ser considerada de manera diferente, abarcando todos esos tipos de programas (técnicos, de oficios, etc.), así como todo tipo de eventos –cursos de corta, mediana o larga duración, seminarios, encuentros, conferencias, consultoría y apoyo– que apuntan a contribuir con el desarrollo o mejora de habilidades, actitudes, información y otros requisitos indispensables o valiosos para trabajar y vivir en la sociedad moderna. En realidad, con la excepción de la educación básica para niños y adolescentes, todo tipo de evento de formación y educación debe ser visto como EFP en este país –y prácticamente todos los tipos de EFP deberían ser considerados como aprendizaje a lo largo de la vida–.

Este concepto amplio de la EFP está justificado, principalmente, por tres características de la Población Económicamente Activa (PEA) brasileña, que afectan directamente la demanda de educación y formación: informalidad, bajo nivel educacional y gran retraso en completar la educación formal.

La PEA brasileña total es de alrededor de 75 millones de personas de más de 16 años,¹ la mayoría compuesta por trabajadores informales, que representan el

1 Las estadísticas oficiales brasileñas (IBGE) consideran PEA la población de más de 10 años de edad, lo que significa 80 millones de personas. Sin embargo, en 1999, el límite legal de edad para acceder

55% del total de la fuerza de trabajo. Si bien este perfil es similar al de muchos otros países en América Latina, en Brasil esta proporción significa más de 40 millones de personas –una magnitud que tiene una fuerte repercusión en las políticas públicas concernientes al trabajo y a la EFP–.

Este gran mercado informal incluye principalmente a empleados que trabajan sin protección social (inscripción formal de trabajo en un registro elaborado por el Ministerio de Trabajo), y también a trabajadores independientes, empresas unipersonales, y micro y pequeños empresarios tanto en la economía rural como en la urbana. En realidad la economía informal brasileña no incluye solamente trabajadores de mantenimiento en general (“*bicos*”), sino también muchos servicios que son subcontratados por empresas formales, en distintas cadenas productivas. Además, incluye una vasta gama de actividades que solían ser vistas como “tradicionales”, pero que están siendo transformadas en parte de cadenas productivas modernas, conectadas a mercados importantes emergentes, tanto dentro como fuera del país. Son ejemplos de esto: artesanías ecológicas y étnicas, cultivo orgánico de hierbas y especias, recolección de plantas medicinales, cultivo de alimentos de mar y pesca, turismo ecológico, reciclaje, arte y eventos populares tales como el carnaval, fiestas patrias y religiosas, y otras tantas actividades que generan empleos e ingresos a lo largo de todo el país.

En realidad, no se sabe mucho sobre el mercado informal de trabajo; el hecho de ser informal lo hace menos visible y difícil de medir. A pesar de ello, el trabajo informal está construyendo, manejando, alimentando, cuidando enfermos, limpiando, cobrando –efectivamente, sosteniendo al país. A pesar de estar fuera del sistema público de seguridad social, estos trabajadores informales son parte del mercado, tanto como productores como consumidores. Por lo tanto, deben ser considerados –y realmente lo son–, como candidatos importantes para el EFP con el fin de mejorar la productividad, calidad y seguridad, en la mayoría de los sectores económicos.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la PEA presenta niveles bajos de educación, a pesar de que ha habido un desarrollo importante en el área de la educación en los últimos diez años.² Según el último censo (2000), la distribución de la PEA de acuerdo a los **años de escolarización**,³ revela el siguiente perfil:

al empleo era de 16 años (anteriormente era de 14). Por lo tanto, a pesar del criterio oficial, en este informe consideramos PEA por encima de los 16 años.

- 2 Desde el año 1990, la educación es el factor que ha mostrado mejor comportamiento entre los indicadores de desarrollo humano en el Brasil, de acuerdo al PNUD. El índice de desarrollo humano en Brasil era del 0,709 en 1991 y ha crecido al 0,764 en el año 2000, debido a la mejora en el nivel educacional (www.undp.org.br).

- 25% de la PEA = menos de cuatro años (analfabetismo absoluto o funcional, personas que apenas pueden leer, entender y escribir un mensaje simple);⁴
- 35% = cuatro a siete años (menos del nivel primario de 8 grados);
- 40% = ocho años o más (por lo menos el nivel primario). Este grupo incluye: 15% con ocho-diez años de escolarización, 20% con once-catorce años de escolarización (nivel secundario) y 5% con quince años o más de escolarización (educación terciaria o superior).

Este bajo perfil educacional de la PEA ha sido contrastado con los rápidos cambios del mercado de trabajo principalmente a partir de los años ochenta, debido a la creciente desregulación de la economía e innovación tecnológica en la mayoría de los sectores económicos. Las empresas públicas y privadas han sido presionadas para ser más competitivas en los mercados interno y externo, los costos han tendido a ser optimizados y la calidad mejorada.

En este contexto, la educación secundaria se ha transformado en un requisito básico para obtener y mantener un empleo. Este requisito ha creado una demanda creciente de “supletivos”⁵ y distintos tipos de formación (idiomas, informática, conductas/actitudes, tecnología) que pueden aumentar la empleabilidad y “trabajabilidad” de las personas (un neologismo que se aplica al perfil del mercado de trabajo brasileño, en donde los “empleados” formales son un grupo minoritario).

Para la mayoría de la PEA brasileña, una mezcla de oportunidades, incluyendo relaciones personales, mercado de trabajo, educación y formación, definen la trayectoria profesional. Una formación inicial no sería de gran impacto en este contexto, ya que la persona podría “iniciar” nuevas carreras muchas veces durante su vida laboral debido a una opción personal o presiones económicas (principalmente bajos ingresos o desempleo). Un curso de formación corto (de informática, por ejemplo) puede ayudar a las personas a encontrar un trabajo que podría ayudar a pagar otro curso (técnico o universitario) que podría, a su vez, mejorar o cambiar su trayectoria profesional.

3 “Años de escolarización” es una estimación del nivel de educación, aunque no signifique un grado completo debido a los altos índices de fracaso escolar a nivel primario en el Brasil.

4 Una encuesta reciente ha elevado esta cifra al 38%, tomando en cuenta la población de más de 15 años de edad (*Folha de São Paulo*, 2003e).

5 La educación básica para el adulto (nivel primario y/o secundario) que ofrece una certificación similar al Diploma de Equivalencia de Graduados (*Graduate Equivalency Diploma -GED-*) en los EEUU.

La PEA brasileña no sólo tiene un nivel bajo de educación sino que la adquisición de educación formal tiende a estar retardada. Esto significa que una proporción preponderante de alumnos está por encima de la edad promedio en todos los niveles de educación (principalmente en la educación superior). La mayoría de los estudiantes entra a la universidad después de haber conseguido un empleo, y no al revés. El trabajo es una condición para llegar más allá de la escuela secundaria para la mayoría de los estudiantes brasileños.

Como consecuencia de esto, los egresados de la educación superior son, en general mayores de 25 años, edad en la que supuestamente tendrían que estar cubiertos por programas de aprendizaje permanente, como ocurre en otros países más desarrollados. Para la mayoría de los estudiantes-trabajadores brasileños, la educación universitaria puede ser una forma de conseguir una mayor estabilidad y crecer dentro de las empresas, pero también de obtener un título que podría ayudarlos a conseguir mejores trabajos (en el servicio público, por ejemplo). A corto plazo, aun la educación terciaria podría ser considerada como EFP o aprendizaje a lo largo de la vida por “defecto” (uso y costumbre) en el contexto brasileño.

Objetivos

Dado el contexto antes mencionado y los objetivos definidos por los términos de referencia de la OIT para este proyecto, este estudio tiene tres propósitos principales:

- Definir el perfil y estimar el tamaño del mercado de EFP en Brasil –tanto público como privado–, en términos de centros de estudio, estudiantes, cursos, presupuestos y fuentes de financiamiento.
- Analizar las políticas y los instrumentos de financiamiento sobre los cuales se han apoyado las centros y programas, especialmente en los últimos años; poniendo énfasis en las ventajas y desventajas de cada uno de ellos, así como en sus perspectivas a mediano y largo plazo. El acento está puesto, principalmente, en dos instrumentos de financiamiento, debido a sus particularidades e importancia en el contexto brasileño: el esquema tributario sobre la nómina salarial, que existe desde 1942, y el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) creado en 1990.
- Presentar una experiencia innovadora que ha estimulado y conducido al mercado de EFP en Brasil hacia el contexto de una política pública de trabajo y desarrollo social: el Plan Nacional para la Formación de Trabajadores (PLANFOR), implementado durante los años 1995-2002, y financiado por el FAT.

Metodología

Este estudio está basado en documentación disponible sobre EFP en Brasil, principalmente de fuentes secundarias (estadísticas, encuestas, estudios) que pueden servirnos como referencia para estimar el tamaño y perfil del mercado EFP en Brasil. También utilizamos las estadísticas y estudios de evaluación sobre el PLANFOR.

Para poder estimar el tamaño y extensión del mercado en Brasil, usamos dos fuentes importantes (ver Apéndice 1):

- el Censo de EFP –Ministerio de Educación, 1999-2000– un relevamiento llevado a cabo por correo e Internet, registrando casi 4.000 centros que ofrecen EFP, tanto sea formal o no formal;
- el Catálogo de IFP –Ministerio de Trabajo, 1998-2000– un estudio hecho por correo, en forma telefónica y por medio de investigación de campo, que nos dio la lista de 17.500 centros de EFP, cuya mayoría estaba involucrada con la EFP no formal.

En lo concerniente al PLANFOR, su puesta en marcha está bien documentada por datos estadísticos proporcionados por sistemas de información desarrollados desde 1996 (SIGEP/SIGAE) y por los resultados de la evaluaciones independientes que fueron llevadas a cabo por las universidades públicas en los años 1996-2001. Alrededor de cuarenta instituciones (la mayoría universidades federales) han sido responsables de la evaluación de PLANFOR en este período, llevando a cabo encuestas de seguimiento con los egresados e investigaciones cuantitativas con los distintos actores sociales involucrados en su implementación. Estos datos han sido publicados y están disponibles en la página web del Ministerio de Trabajo (www.mte.gov.br) y son verdaderamente útiles para resaltar los aspectos cuantitativos de la experiencia de PLANFOR.

Con el fin de complementar y expandir el enfoque cualitativo de este estudio, hemos llevado a cabo entrevistas de exploración con los especialistas que han sido los encargados directos de la dirección de estos programas e instituciones sustentados por las fuentes principales de financiamiento de la EFP en Brasil: el esquema tributario sobre la nómina salarial y los fondos del FAT. Estos especialistas fueron consultados sobre las ventajas y desventajas de cada fuente de financiamiento y sus perspectivas a mediano y largo plazo (ver Apéndice 2).

1. ¿QUIÉN ES QUIÉN EN EL MERCADO EFP BRASILEÑO?

Hace diez años, esta pregunta tendría una respuesta muy simple: el Sistema S⁶ (formado por servicios nacionales de aprendizaje de oficios para la industria, el comercio, servicios, agricultura, etc.) y las escuelas federales y estatales técnicas. Estos dos grupos de centros han sido las caras más visibles y conocidas del mercado de EFP brasileño por varias décadas, actuando casi como proveedores monopolistas durante alrededor de cincuenta años.

Este cuadro comenzó a cambiar a fines de la década de los setenta, y los cambios se intensificaron en los años noventa, debido a dos factores principales:

- por un lado, los nuevos desafíos en el mercado de trabajo, en términos de innovación, calidad, productividad, presionaron a las empresas e individuos a buscar más educación y habilidades;
- por el otro, los incentivos e intervenciones públicas estimularon el mercado de EFP, creando fondos y también asumiendo el rol estratégico de la EFP para el desarrollo social y económico.

Desde entonces, el mercado de EFP brasileño se ha expandido y ha diversificado la oferta de cursos y programas de formación dictados por más IFP tradicionales, así como por otros centros de enseñanza tanto formales como informales, tales como universidades y liceos, academias no habilitadas,⁷ sindicatos de trabajadores, asociaciones de empresarios, proveedores de equipamiento y productos, iglesias, clubes y, organizaciones comunales. Por consiguiente, Brasil actualmente, posee una gran variedad de centros proveedores de EFP, tanto para el mercado de trabajo formal como para el informal, trabajadores empleados o desempleados, en distintos sectores económicos y ocupaciones, desde pequeñas a grandes empresas y ciudades. Este mercado EFP es público y privado, casi siempre informal (en lo que tiene que ver a certificación o requisitos de educación), y frecuentemente las clases se dictan fuera de las escuelas formales. A menudo se utilizan televisores, videos, revistas y diarios, y se ha comenzado a usar Internet.

De acuerdo a Castro (2002b-c), todo esto constituye un “no-sistema invisible” inmensamente grande. Es “invisible” para las estadísticas y la contabilidad oficiales; es un “no-sistema” porque no tiene ningún tipo de coordinación cen-

6 En realidad, los “Ss” no están organizados como un sistema. Esta expresión se usa sólo con fines analíticos y es también frecuentemente utilizada en el medio, debido a sus siglas, todas comenzando con “S” (de “Servicios”).

7 En inglés: *Non-degree Proprietary Schools*.

tral. En otras palabras: existe, opera, y sus clientes potenciales –empleadores, empresarios, empleados, desempleados– saben dónde y cómo buscarlo, así como también cómo encontrarlo, a pesar de que difícilmente pueda ser evaluado en términos globales para la investigación, planeamiento, apreciación u otro propósito de la política pública.

Este “no-sistema” es “invisible”, pero la mayoría de sus agencias no son nuevas. En realidad, muchas de ellas son más antiguas que las IFP tradicionales. Pero han sido siempre menos notorias o menos activas bajo el abastecimiento casi monopolístico de las IFP tradicionales. Unos pocos estudios han mencionado su existencia y actividades hasta la década de los noventa (Cunha, 2002a-b; Dowbor, 1993; Leite, 1996, 2002; y Paro, 1981). Solamente las encuestas recientes han sacado a la luz su extensión, importancia y diversidad en el mercado de EFP brasileño (MEC/INEP, 2000a-b; MTE/SPPE, 1998, 2001; Vianney *et al.*, 2003).

Basándonos en estas encuestas, y las referencias de algunos estudios recientes (Casto, 2002b; Cinterfor/OIT, 2002b; Cunha, 2002c; GIFE, 1998; IRDB, 2003; Leite, 2002; Vianney *et al.*, 2003), el mercado de EFP brasileño está constituido en la actualidad por lo menos por diez ramas, tanto públicas como privadas, clasificadas dentro de tres grupos principales, de la siguiente manera (ver también la Tabla “Proveedores Principales en Brasil”).

I. El primer grupo se refiere a las IFP tradicionales, que puede ser dividido en tres ramas: el Sistema S, las escuelas técnicas y las academias no habilitadas.

1. El llamado Sistema S

- Incluye los diferentes Servicios Sociales y Nacionales de Aprendizaje de oficios, para la industria (SENAI/SESI); el comercio y servicios (SENAC/SESC); transporte terrestre (SENAT/SEST); agricultura (SENAR); asistencia técnica para micro y pequeñas empresas (SEBRAE) y cooperativas urbanas (SESCOOP). A excepción de SENAR, SEBRAE y SESCOOP, hay un par de “S” para cada sector: uno por EFP (SENAI, SENAC, y SENAT) y otro por las actividades sociales y culturales (SESI, SESC y SEST).
- Los “Ss” más antiguos son: SENAI/SESI y SENAC/SESC, creadas en los años cuarenta. SEBRAE y SENAR fueron creados en la década de los ochenta, SENAT/SEST a comienzos de los noventa, y SESCOOP es un S recién creado, en el año 1999.
- Las federaciones nacionales y estatales (así como los comités directivos locales) de empresarios, organizados por sectores económicos, son los encarga-

dos de los “Ss”, a pesar de que pueden ofrecer programas de formación, no necesariamente lo hacen usando los centros de estudio de los “Ss”. Estas federaciones han creado institutos de I&D (investigación y desarrollo) específicos, por ejemplo el instituto Roberto Simonsen y el Euvaldo Lodi (ambos para la industria).

- Este sistema se ha mantenido fundamentalmente a través de los tributos obligatorios sobre la nómina de sueldos de las empresas, y se ha complementado con las contribuciones de socios y cuotas pagadas por los estudiantes (ver punto 3.1).
- A pesar de que son “Servicios de aprendizaje de oficios”, los “Ss” ofrecen principalmente cursos de corta duración (20-80 horas), que representan alrededor del 80% de las inscripciones totales en el Sistema. También ofrecen educación técnica (nivel secundario) y SENAI y SENAC están comenzando a ofrecer educación superior. Desde los años ochenta, el curso de aprendizaje de oficios tradicional ha decaído, subsistiendo solamente en algunos de los Departamentos del SENAI (principalmente en los Estados de San Pablo y Río de Janeiro). Recientemente, una ley federal ha autorizado a cualquier tipo de institución a ofrecer cursos de aprendizaje de oficios y el SENAI y el SENAC están haciendo resurgir este tipo de curso con el fin de mantener su mercado y financiamiento público (ver punto 3.1).
- El Sistema S ha inspirado la creación de sistemas similares en otros países latinoamericanos (Cinterfor/OIT, 1990), pero el Sistema brasileño es el único que combina el financiamiento público con la administración privada de empresarios.

2. Escuela Técnicas

- Estas escuelas implementadas en Brasil en las décadas de los años treinta y cuarenta, fueron seguidas por una gran expansión en los setenta y ochenta, debido a la ley de Educación Nacional 5962/72 que estableció que todas las escuelas secundarias fueran escuelas profesionales. Esta ley no tuvo gran impacto sobre las escuelas técnicas ya existentes (Sistema Federal y Sistema S), pero terminó causando una “plaga” de “cursos técnicos” falsos, bajando la calidad, tanto de los sistemas de educación técnicos, como de los académicos (Cunha, 2002c, pp. 181-206).
- Esta Ley fue cambiada parcialmente en 1984 y fue abolida en 1996, cuando la nueva Ley de Educación separó la EFP de la educación formal/académica (ver Apéndice 3).
- El Sistema Federal (CEFET) es la red más antigua y mejor consolidada de

escuelas técnicas. Es dirigida por el Ministerio de Educación y financiada con el presupuesto federal, con alrededor de cien centros de alta calidad, distribuidos a lo largo de veintisiete Estados brasileños, la mayoría de ellos implementados en los años treinta y cuarenta. Desde 1996, con la nueva Ley de Educación, las CEFET han sido transformadas en universidades públicas federales.

- Algunos de los Estados (los más desarrollados, como San Pablo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catalina, Río Grande del Sur) tienen sus propias redes de escuelas técnicas. San Pablo, por ejemplo, tiene alrededor de cien escuelas técnicas (Fundación Paula Souza) relacionadas a una universidad estatal (Julio de Mesquita Filho).
- Actualmente, la educación secundaria es solamente general o académica. Con el fin de obtener un certificado técnico que puede mejorar su empleabilidad, los estudiantes deben seguir un curso técnico en paralelo o hacerlo después de concluir la educación secundaria.⁸

3. Las academias no habilitadas

- Este grupo incluye una amplia gama de cursos privados (principalmente computación, idiomas extranjeros, mecánica, electrónica, costura, cocina, peluquería y diseño), la mayoría de ellos de corta duración.
- Un par de estas escuelas han sido pioneras de la educación a distancia –inicialmente por correo y ahora vía Internet– por más de sesenta años: El Instituto Monitor fue creado en 1939 y el Instituto Universal Brasileño en 1940 (antes del SENAI), y siguen operando hasta el presente.
- Este sector es casi desconocido, a pesar del hecho de que estas escuelas deben estar registradas en la Secretaría Estatal de Educación. Hay evidencia de que se han estado expandiendo en los últimos diez años, principalmente a través del sistema de franquicias y del beneficio de las líneas de crédito públicas para micro y pequeñas empresas.⁹

8 Existe una demanda creciente de educación secundaria que es cada vez más necesaria para los trabajos que solían ser ocupados por gente con poca educación (tales como policías, meseros, cajeros y vendedores). En 1996, la Ley de Educación definió el año 2003 como el plazo final para los maestros del nivel primario (incluyendo jardín de infantes y *nursery*) para que tengan, por lo menos, educación secundaria completa (la mayoría de ellos tenía sólo educación primaria o menos). Actualmente, la Ley de Educación exige educación terciaria para los maestros en todos los niveles educacionales, pero el Gobierno Federal ha pospuesto este requisito, ya que parece poco plausible en el corto plazo (*Folha de São Paulo*, 2003c). Enfermería es otra categoría que solía tener bajo nivel educativo; pero ahora se ha legislado que deben tener, por los menos, un certificado técnico a nivel secundario.

9 Un estudio llevado a cabo por el Banco de Crédito Suizo estima en 800 millones de dólares los ingresos de la cadena de lengua inglesa más grande de las escuelas de franquicias en Brasil (Castro, 2002b).

- Actualmente, muchas escuelas están ofreciendo cursos sin título así como “supletivos” y cursos técnicos a nivel secundario. En realidad se han transformado en una especie de “escuelas técnicas”, muchas de ellas por correo e Internet.¹⁰

II. El segundo grupo se refiere a los centros de educación tradicionales que se han transformado en más dinámicos e innovadores en el campo de la EFP en los últimos diez años: universidades, liceos y escuelas gubernamentales.

4. Las universidades y liceos públicos y privados

- Este grupo ofrece cursos de licenciatura y de postgrado, así como cursos de formación para personas en distintos niveles educacionales.
- Los centros públicos son principalmente universidades federales (hay una para cada Estado brasileño) o universidades estatales (por lo menos una para la mayoría de los Estados brasileños) pero existe también una red importante de centros de formación municipales en las ciudades medianas y grandes (más de 100.000 habitantes).
- Algunas de las instituciones federales han existido desde el período colonial, pero el desarrollo extensivo de la educación superior en Brasil –fundamentalmente de institutos privados– ha sido impulsado por las dos últimas leyes de educación (1972 y 1996), especialmente por la última, la cual ha dado lugar a alternativas para el acceso a educación superior en un plazo más corto de tiempo (2-3 años, en lugar de 4-5 años de cursos regulares).¹¹

5. Escuelas gubernamentales para empleados de oficina civiles y militares

- Estas instituciones están apoyadas/ dirigidas por organismos de la administración federal, tales como el Ministerio de Administración que mantiene la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y el Ministerio de Economía, el cual es responsable de la Escuela Superior de Finanzas Públicas (ESAF). Los Estados y ciudades más desarrollados también apoyan sus propias escuelas/fundaciones, con el fin de formar y mejorar la actuación de los empleados en oficinas públicas.

10 Instituto Monitor está ofreciendo (setiembre, 2003) cursos técnicos por correo y/o Internet en electrónica, contabilidad, inmobiliaria, secretariado, computación, administración de empresas y telecomunicaciones (www.institutomonitor.com.br).

11 Desde octubre de 2001 a julio del año 2003, el número de centros privados de estudio ha aumentado un 45% en Brasil, representando 544 instituciones nuevas de educación terciaria (*Folha de São Paulo*, 2003d).

- En forma similar al Sistema S, las Fuerzas Naval, Armada y Aérea son beneficiadas por el tributo sobre la nómina de sueldos creado en la década de los cuarenta que se aplica a sus academias militares y centros de formación. Pero muy poco se sabe de estos tributos, y datos o reportes sobre ellos son muy difíciles de encontrar.¹²
- Estas son viejas instituciones, las cuales se han vuelto más dinámicas e innovadoras en el campo de la EFP debido a la modernización de los servicios públicos y la influencia de las políticas de equidad de derechos. Al igual que los empleados en el sector privado, los empleados públicos fueron formados en la operación de computadoras, lenguas extranjeras, iniciativa, liderazgo, atención al cliente, así como educación general (*"supletivos"*).¹³

III. El tercer grupo incluye muchos tipos de organizaciones, que son antiguas y tradicionales en el país, pero que han tomado un rol protagónico en el campo de la EFP en los últimos diez años. Éstas son: sindicatos de trabajadores, ONG, empresas privadas y consultores.

6. Sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales

- Los sindicatos de trabajadores son usados para mantener escuelas, centros de formación y cursos para sus asociados. Actualmente, las más importantes son las agencias que están conectadas a los sindicatos de trabajo más grandes en Brasil (CUT, FORÇA, CGT, CONTAG y SDS) y al Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST).

12 Hace unos años buscamos estos datos, contactando altas fuentes en el Gobierno Federal, pero no tuvimos éxito en obtener ninguna información. En ese momento, la Secretaría de EFP del Ministerio de Trabajo estaba enfrentando una demanda urgente de formación para estibadores (trabajadores de muelle), porque los puertos brasileños estaban siendo privatizados y modernizados. Sus sindicatos trataron de usar los fondos de FP de la Naval para esta formación pero finalmente la formación de los estibadores tuvo que ser financiada por FAT/PLANFOR.

13 ENAP y fundaciones estatales han formado alrededor de 800 mil empleados administrativos públicos en el período 1996-2001, usando fondos del FAT. Las escuelas de policía, por ejemplo, han aumentado la formación en los años 1995-2002, apuntando a subir el nivel de los oficiales (la mayoría de ellos de baja educación) con el fin de adecuarse a las nuevas demandas que tienen que ver con derechos humanos, abuso de niños y mujeres, drogas y violencia doméstica en general. La mayoría de los Estados brasileños ha implementado programas de EFP a gran escala en este campo, financiados por el FAT (26.000 personas formadas en 2000) (SIGAE). Otro ejemplo es: el Ministerio de Salud que ha implementado un programa a gran escala para la certificación de enfermeras, financiado por el FAT y el BID. Este programa (PROFAE) se proyecta para invertir US\$ 370 millones en los años 2000-2003 para proveer *"supletivos"* (niveles primarios y secundarios) y certificación técnica para un total de 225.000 enfermeras (en hospitales y clínicas públicas y privadas en Brasil) quienes no poseen el mínimo de educación y formación requeridos para sus actividades: la mayoría de ellas sólo había completado la educación primaria, con un 25% por debajo de este nivel (*Formação*, 2001, pp. 9-10).

- A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, los sindicatos de trabajadores en Brasil se han expandido y fortalecido desde los años setenta, a pesar de la dictadura militar. Se han organizado federaciones nacionales grandes y poderosas que se volvieron dinámicas e innovadoras en áreas políticas y sociales. Recientemente, en la década de los años noventa, éstas comenzaron a enfrentar una crisis debida a la disminución en el número de trabajadores formales, y por lo tanto la disminución del impuesto sindical que financia la actividad sindical.¹⁴ Sin embargo, se han vuelto más dinámicas e innovadoras en el campo de la EFP, financiado fundamentalmente por fuentes públicas (FAT).
- Este grupo también incluye el diversificado universo de las asociaciones de profesionales, por ejemplo, los arquitectos e ingenieros (CREA), contadores (CRC), enfermeras (COREN), economistas (CRE), abogados (OAB) y médicos (CRM), que ofrecen frecuentemente distintos tipos de cursos para sus miembros. Cuotas y contribuciones de sus asociados financian en forma privada estas organizaciones.

7. ONG

- Este grupo incluye una amplia gama de organizaciones relacionadas a grupos religiosos, tanto católicos como protestantes, y también instituciones sociales y políticas, que tienen una larga historia en la provisión de educación básica y EFP a grupos vulnerables y pobres (Cunha, 2000a). Muchos de ellos han existido por más de un siglo y reciben una cantidad considerable de fondos externos, fundamentalmente de organizaciones religiosas, ecológicas y de derechos humanos de la Unión Europea.
- Este grupo se ha vuelto más visible y dinámico en el mercado de EFP desde los años noventa, debido a las nuevas oportunidades creadas por el Estatuto para Niños y Jóvenes (Ley Federal 8069/90), la Ley de Educación (Ley Federal 9424/96) y el nuevo estatuto de aprendizaje de oficios (Ley Federal 10097/99) que autoriza a las ONG a introducirse en este campo (cursos de aprendizaje de oficios) el cual ha sido históricamente un mercado protegido por el Sistema S (ver ítem 3.1).

14 El impuesto sindical es pagado por todos los trabajadores (corresponde al pago de un día del salario es deducido directamente del recibo de sueldo y transferido por las empresas al Ministerio de Trabajo que, en su momento, lo divide entre las confederaciones/federaciones de trabajo, reteniendo un porcentaje para sus propios gastos. En forma similar a los tributos obligatorios, es administrado privadamente por los sindicatos de trabajo (organizados en federaciones o confederaciones nacionales).

- Programas como el PLANFOR (ver ítem 3.2) e iniciativas sociales de empresas privadas han contribuido también a hacer a las ONG más visibles y activas en el campo de la EFP.¹⁵
- Gran parte de este sector (denominado el “Tercer Sector”) es difícilmente visible o cuantificable. En el presente, prácticamente todas las parroquias o iglesias, asociaciones de vecinos y clubes sociales están ofreciendo distintos tipos de EFP (clases de alfabetización para jóvenes y gente mayor, “*supletivos*” de cursos de formación), especialmente para los habitantes más pobres en las afueras de las grandes ciudades brasileñas.

8. Academias, escuelas, centros de formación en empresas privadas

- Algunas de las corporaciones más innovadoras y grandes mantienen escuelas, centros de formación, fundaciones culturales y universidades corporativas para sus empleados y sus familias.
- En el sector industrial muchas escuelas fueron implementadas antes de la Segunda Guerra mundial, con una gran expansión, principalmente en las décadas de los años setenta y ochenta, estimuladas por las nuevas demandas y las nuevas fuentes de financiamiento –incentivos tributarios (ver Apéndice 3) y acuerdos cooperativos con el SENAI (ver ítem 3.1)–.
- Actualmente, la mayoría de las empresas no administran las escuelas y centros directamente, ellos subcontratan EFP o delegan este asunto a sus fundaciones. Desde los años noventa han estado expandiendo estas actividades siguiendo el auge de la “responsabilidad social” emprendida por el sector privado.
- En 1995 estas fundaciones formaron una asociación denominada Grupo de Fundaciones de Empresas (GIFE) que incluye más de sesenta de las más grandes y ricas corporaciones privadas del país, invirtiendo alrededor de US\$ 250 millones anuales en proyectos sociales. El GIFE se autoproclama “la primer asociación sudamericana que reúne organizaciones mantenidas en forma privada que financian o ejecutan proyectos sociales, culturales y medio ambientalistas de interés público y que otorgan becas” (www.gife.org.br).

15 El GIFE –un grupo de fundaciones privadas– ha también financiado proyectos de las ONG desde 1995 (ver el próximo ítem 8). Kanitz (2002) estima que más de 400 entidades están funcionando en el llamado “Tercer Sector”, asistiendo a 13,4 millones de personas directamente, fundamentalmente en áreas sociales y educacionales. Éste está a cargo de una fundación privada (Stephen Kanitz) que ha instituido un concurso a lo largo del país –“*Bem Eficiente*”– apuntando a identificar y recompensar a las ONG más eficientes en las áreas educativas y sociales (www.filantropia.org.br). Castro (2002a) estima que las ONG en Brasil están invirtiendo alrededor de US\$ 1,7 billones en filantropía, abarcando 30 millones de personas en proyectos voluntarios, la mitad de ellos en educación.

- En el año 2003, un grupo de corporaciones grandes que participan en GIFE (Phillips Morris, Nokia, Credicard, Nestle, Oracle, Itaú, Unibanco, y Estrela) crearon el Empresarios por el Desarrollo Humano (EDH), con el objetivo de coordinar y maximizar sus inversiones para mejorar la calidad de la educación y reducir el número de analfabetos adultos. El EDH anunció una inversión inicial de alrededor de US\$ 30 millones, en el año 2003 (*O Estado de São Paulo*, 2003a).

9. Proveedores

- Medianas y grandes empresas que producen o venden equipamiento, sistemas, máquinas y materia prima, a veces ofrecen formación a sus clientes, tanto sean empresas y/o individuos (Leite, 1996; IRDB, 2003).
- Esta clase de formación puede ser obligatoria por ley (debido a reglamentaciones de seguridad, como en la venta del combustible y el gas), pero puede ser también parte de una estrategia de ventas que la mayoría de las empresas (aun las más chicas) ha estado adoptando para aumentar su competitividad.

10. Consultores

- Individuos y pequeñas empresas que ofrecen servicios de consultoría especializados en distintas áreas, en expansión desde la década de los ochenta, conducidos por la demanda de programas de calidad, certificados ISO, y técnicas gerenciales nuevas y desarrollo de recursos humanos (IRDB, 2003).
- Además, los procesos de reducción de personal de las empresas han causado el desplazamiento de un gran número de profesionales especializados de alto rango –ingenieros, economistas, y gerentes– quienes se transformaron en consultores de sus empleadores y/o clientes anteriores.

PRINCIPALES PROVEEDORES DE EFP EN BRASIL

I. IFP TRADICIONALES		
Sistemas/ grupos	Principales fuentes de financiamiento habituales	Instituciones principales (o ejemplos destacados)
1. Sistema S y confederaciones y federaciones de empresarios*	<p>Públicas: tributos sobre la nómina de sueldos (90%)</p> <p>Privadas: cuotas pagados por empresas, estudiantes y asociados (10%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SENAI/SESI (industria) • SENAC/SESC (comercio/servicios) • SENAT/SEST (transporte terrestre) • SENAR (actividades rurales) • SEBRAE (micro y pequeñas empresas) • SESCOOP (cooperativos urbanos) • Confederaciones nacionales (industria, comercio, servicios, transporte, agricultura) • Federaciones estatales (similar a la nacional) • Institutos I&D: Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi (industria)
2. Escuelas técnicas públicas* o privadas	<p>Privadas: cuotas de estudiantes</p> <p>Públicas: presupuestos federales, estatales o metropolitanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas técnicas federales (100 escuelas) • Escuelas técnicas estatales (principalmente en las regiones sur y sureste, por ejemplo: la Fundación Paula Souza, en San Pablo, con 100 escuelas)
3. Academias no habilitadas	<p>Privadas: cuotas de estudiantes/asociados</p> <p>Sistema de franquicias en expansión desde los 1990, financiado por préstamos públicos (bancos de desarrollo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Monitor (EFP a distancia desde 1939) • Instituto Universal Brasileiro (EFP a distancia desde 1940) • Institutos de idiomas extranjeros: Yazigi, Wizard, CCAA, Fisk, Cel-Lep, Number One • Escuelas de informática: Bit Empresa, Compuway, Data Byte, SOS Computers, Treinasoft • Matemática: Kummon Schools
II. AGENCIAS TRADICIONALES DE EDUCACIÓN/FORMACIÓN, PERO CON NUEVOS ROLES EN EL CAMPO DE EFP		
4. Universidades y centros de formación públicos* o privados (departamentos de extensión)	<p>Públicas: presupuestos federales, estatales o municipales</p> <p>Privadas: cuotas pagadas por estudiantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Universidades federales (veintisiete: una en cada Estado brasileño) • Universidades estatales: por lo menos una en casi todos los Estados brasileños • Universidades municipales: en las ciudades más grandes y desarrolladas • Centros Federales Tecnológicos (CEFET), –anteriormente escuelas federales técnicas– • Universidades católicas (PUC) en los Estados más desarrollados • Universidades e institutos privados
<p>* Todas estas agencias recibieron fondos públicos del FAT en los años 1995-2002.</p>		

Sistemas/ grupos	Principales fuentes de financiamiento habituales	Instituciones principales (o ejemplos destacados)
5. Escuelas gubernamentales*	Públicas: impuestos sobre las nóminas de pagos más presupuestos federales, estatales y municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), conectada al Ministerio de Administración • Escuela Superior de Administración Financiera (ESAF), conectada al Ministerio de Economía. • Fundaciones estatales para la administración pública • “Escuelas gubernamentales” en ciudades más grandes (Campinas, Santo André, Porto Alegre, Curitiba) • Academias militares, apoyadas por impuestos beneficiando la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea • Escuelas policiales, mantenidas por gobiernos estatales
III. AGENCIAS NO FORMALES, VIEJAS Y TRADICIONALES EN EL PAÍS PERO NUEVAS EN EL CAMPO DE EFP		
6. ONG*	Públicas: fondos de asistencia social Privadas: donaciones y contribuciones de asociados más fondos del exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Redes religiosas: Kolping, Caritas, Salesians Priests • Redes sociales: Lyons, Rotary, Catholic Ladies • Redes educacionales: escuelas rurales familiares • Movimientos sociales: Viva Rio, Comunitas • Asociación Brasileña de ONG (ABONG)
7. Escuelas y academias en empresas privadas	Privadas: presupuestos de empresas, préstamos externos y nacionales para la innovación y la actualización	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Fundaciones de Empresas (GIFE) • Empresarios para el Desarrollo Humano (EDH) • Universidades corporativas (McDonald’s-comida rápida; Accor-hotelería)
8. Sindicatos de trabajadores* y asociaciones de profesionales	Públicas: impuesto sindical Privadas: cuotas pagadas por estudiantes y contribuciones de asociados (principalmente en asociaciones profesionales)	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas y centros de formación mantenidas por los principales sindicatos de trabajadores brasileños (CUT, CGT, SDS, Força Sindical, Contag) • Anca-Agencia de Cooperación Técnica (conectada al MST) • Cursos ofrecidos por asociaciones sectoriales de empresarios (ABM-metalúrgica; ABIMAQ-máquinas industriales; ABINEE-electrónica) • Cursos ofrecidos por asociaciones o consejos profesionales (CREA-ingenieros y arquitectos; CRTA-técnicos de administración; CRC-contabilidad; COREN-enfermeras; OAB-abogados)

Sistemas/ grupos	Principales fuentes de financiamiento habituales	Instituciones principales (o ejemplos destacados)
9. Proveedores y productores/ vendedores de equipamiento, sistemas, materiales	Privadas: presupuestos de empresas (formación como parte del costo de venta)	La mayoría de las empresas de más de mil empleados en todos los sectores económicos
10. Consultores: individuos expertos en áreas distintas	Privadas: cuotas pagadas por empresas	Asistencia técnica y cursos principalmente para programas de calidad, certificación ISO, desarrollo de actitudes (motivación, liderazgo, iniciativa, relaciones personales).

Fuentes: Castro, 2002b; IRDB, 2003; Leite, 2002; MEC/INEP, 2000a/b; MTE/SPPE, 1998, 2001.

TIPOS Y PROVEEDORES PRINCIPALES DE EFP EN BRASIL

TIPO DE EFP	PROVEEDORES
Aprendizaje para jóvenes de 14-18 años (cursos de larga duración, 1-2 años + pasantías en empresas = cerca de 2.000 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S: SENAI y SENAC en algunos Estados • ONG y academias no habilitadas (desde 1999)
Cursos de formación cortos (promedio de 40 horas) y de plazo medio (promedio de 200 horas), basados en escuelas, basados en empresas, y educación a distancia (por correo, videos, TV)	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias de EFP de todo tipo
Educación técnica media y superior (1-2 años = 1.500 a 2.000 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S (SENAI y SENAC) • Escuelas técnicas • Universidades y centros de formación • Universidades corporativas (empresas privadas) • Academias no habilitadas (solamente nivel secundario)
Educación superior – cursos de licenciatura y de postgrado (2-5 años = 1.500 a 4.000 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S (SENAI y SENAC) • Universidades y centros de formación • Universidades corporativas (empresas privadas)
“Supletivos” = educación básica para adultos para el GED (basado en escuelas, por TV, videos, correo) y cursos de alfabetización (1-2 años)	<ul style="list-style-type: none"> • SENAI/SESI (telecurso 2000) • Academias no habilitadas • Universidades públicas
Asistencia técnica/gerencial para pequeñas y medianas empresas (promedio 40-80 horas)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema S (principalmente SENAI, SENAC y SEBRAE) • Escuelas técnicas • Centros de formación y universidades

Fuentes: Castro, 2002b; IRDB, 2003; Leite, 2002; MEC/INEP, 2000a/b; MTE/SPPE, 1998, 2001.

2. FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DEL MERCADO EFP EN BRASIL: LO PÚBLICO VERSUS LO PRIVADO

La mayor parte del mercado de EFP brasileño no está cubierto por las estadísticas oficiales. Los datos oficiales solamente registran los cursos formales a nivel medio o alto de la escolarización formal, educación técnica y tecnológica. Como lo mencionáramos antes, la mayoría del mercado EFP –aunque esté financiado con fondos públicos– no está cubierto por ningún tipo de registro o estadísticas, operando como una clase de “no-sistema invisible”.

Por lo tanto, para poder estimar el tamaño y extensión del mercado de EFP en Brasil, diferentes fuentes de datos deben ser combinadas con el fin de hacerlo visible y cuantificable. Las fuentes disponibles más importantes son mencionadas en el siguiente cuadro.

Fuentes de datos y referencias para el mercado EFP en Brasil

- Censo EFP, Ministerio de Educación, 1999-2000: una encuesta por correo e Internet, registrando casi 4.000 agencias de EFP formales y no formales
- Catálogo de IFP, Ministerio de Trabajo, 1998-2000: una encuesta por correo, teléfono e investigación de campo incluyendo 17.500 agencias EFP, principalmente en educación no formal
- SIGAE – Sistema de Información para el Empleo que forma parte del sistema de monitoreo de los programas del FAT (principalmente PLANFOR y SINE), implementado desde 1996
- RAIS –Información Social Anual– 2000, compilada por el Ministerio de Trabajo, incluyendo 2,2 millones de empresas y 26,2 millones de empleados en el sector formal
- Estadísticas educacionales del Ministerio de Educación (MEC/INEP, 2000)
- El Catálogo GIFE (GIFE, 1998), que registra aproximadamente 1.500 ONG ofreciendo programas de EFP para adolescentes y jóvenes en general
- Informes anuales del Sistema S (principalmente de SENAI, SENAC y SENAR);
- Primer censo a distancia de Brasil, concluido en 2002 (Vianney *et al.*, 2003).

Basándonos en estas fuentes, se estima que el mercado de EFP en Brasil abarca alrededor de 35 mil escuelas y centros, inscribiendo a 32 millones de estudiantes, con un gasto anual de aproximadamente US\$13 billones (ver Tabla 1).

Las cifras estimadas mencionadas están principalmente basadas en datos de los años 1999-2000, pero es razonable asumir que no ha habido mayores cambios desde entonces.¹⁶ Sin embargo, estas cifras podrían ser consideradas aproximaciones conservadoras, ya que no tenemos referencias confiables para poder calcular:

- El capital de inversión en edificios, equipamiento y materiales (fundamentalmente en el sistema S y universidades privadas, ya que los otros proveedores no tienen fondos expresos para inversión).
- El presupuesto público para la formación de empleados administrativos civiles y militares (parte del cual está también apoyado por los tributos parafiscales de las empresas).
- Todo el mercado de la educación a distancia, ya que parte de ella puede ser incluida en diferentes grupos (principalmente universidades, el Sistema S y las academias no habilitadas).
- El primer censo de Educación a Distancia incluye solamente universidades y liceos oficialmente autorizados por el Ministerio de Educación, lo que representa sólo una pequeña parte del universo de los proveedores de la educación a distancia.
- La extensión completa del “Tercer Sector” que abarca las ONG y muchos tipos de grupos informales –tales como las asociaciones de vecinos, miembros de iglesias y clubes– los cuales usualmente dan clases de alfabetización y cursos de formación para los grupos vulnerables.

16 La economía brasileña no se ha expandido en los últimos tres años y las tasas de desempleo han aumentado. Por lo cual, asumimos que el mercado EFP no se ha expandido tampoco, con excepción de la educación privada superior, como mencionamos anteriormente.

Tabla 1

El mercado EFP en Brasil (1999-2000): estimativos de escuelas, estudiantes, y presupuestos para las agencias principales

AGENCIAS FINANCIADAS POR PRESUPUESTO PÚBLICO Y ADMINISTRADAS POR EL GOBIERNO (A)			
Agencias o "sistemas"	Centros escuelas	Estudiantes (millones)	Presupuesto anual** US\$ millones
1. Universidades y centros de formación federales, estatales y municipales	190	0,8	2.400
2. Escuelas medias/técnicas – federales y estatales*			
• Cursos sin títulos ("EFP básica")	480	0,2	65
• Cursos técnicos	1.000	0,4	480
• "Supletivos"	15.050	2,7	945
SUBTOTAL A (1+2)*	15.240 (43%)	4,1 (13%)	3.890 (30%)
AGENCIAS FINANCIADAS PRINCIPALMENTE POR FONDOS PÚBLICOS Y CON ADMINISTRACIÓN PRIVADA (B)			
3. Sistema S y federaciones de empresarios (financiado por impuestos en la nómina de pago)	2.700	6,0	2.500
4. Sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales (financiado por impuesto sindical)	500	1,6	130
SUBTOTAL B (3+4)	3.200 (9%)	7,6 (24%)	2.630 (20%)
AGENCIAS FINANCIADAS PRINCIPALMENTE POR FONDOS PRIVADOS Y CON ADMINISTRACIÓN PRIVADA (C)			
5. Universidades y centros de formación	905	1.6	3,600
6. Escuelas medias/técnicas*			
• Cursos sin títulos ("EFP básica")	1.120	1,0	320
• Cursos técnicos	1.000	0,3	360
• "Supletivos"	2.250	0,3	105
7. Escuelas y academias en empresas privadas	4.200	5,0	800
8. ONG	3.000	3,0	240
9. Academias no habilitadas	5.000	5,0	800
10. Proveedores	1.500	2,6	210

Agencias o "sistemas"	Centros escuelas	Estudiantes (millones)	Presupuesto anual** US\$ millones
11. Consultores	—	1,3	104
SUBTOTAL C (5+6+7+8+9+10)*	16.855 (48%)	20,1 (63%)	6.540 (50%)
TOTAL (A + B + C) = 100%	35.295	31,8	13.060

Fuentes de datos y base de estimativos: ver recuadro siguiente.

* El número de escuelas técnicas no debería ser sumado, porque la misma escuela ofrece diferentes tipos de cursos (formación, técnicos, "supletivos"). Para esta estimación, fueron considerados los números más altos (15.050 escuelas públicas y 2.250 privadas).

** Estos estimativos no incluyen inversiones en infraestructura (locales y equipamiento).

Referencias adoptadas para la estimación del mercado de EFP en Brasil (1999/2000) (ref.: Tabla 1)

- **Universidades y centros de formación – públicos y privados:** MEC/INEP suministra estadísticas sobre el número de escuelas, cursos, inscripciones y gasto público en educación superior. Para la inversión privada, fueron consideradas cuotas mensuales promedios de US\$ 130 a US\$ 250, basados en precios del mercado actual en el estado de San Pablo (US\$ 1.500 a US\$ 3.000 por estudiante por año).
- **Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas:** MEC/INEP y el censo de EFP suministran estadísticas sobre el número de escuelas, cursos e inscripciones en "EFP básica", cursos técnicos y "supletivos". El número de escuelas no debe ser sumado, porque la misma escuela puede ofrecer tipos de curso distintos (formación, técnicos, y "supletivos"). Para esta estimación, solamente las cifras más grandes (15.050 escuelas públicas y 2.250 privadas) fueron consideradas. Para los costos de cada tipo de curso, han sido aplicados los siguientes estimativos:
 - Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas – "EFP básica": 1.600 escuelas (70% privadas), ofreciendo 16.000 cursos, inscribiendo 1,2 millones de estudiantes (80% en cursos privados), invirtiendo alrededor de US\$ 160/estudiante al año (promedio de duración - 80 horas X US\$ 4/hora)*.
 - Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas – **cursos técnicos:** 2.000 escuelas (50% privadas), ofreciendo 4.600 cursos (50% privados) para 670.000 estudiantes (40% en cursos privados), invirtiendo alrededor de US\$ 1.200/estudiante al año (promedio de duración de 600 horas X US\$ 2,00/hora)*.
 - Escuelas secundarias/técnicas – públicas y privadas – "**supletivos**": 17.300 escuelas/cursos (87% públicos), ofreciendo 3 millones de inscripciones (90% públicas), invirtiendo alrededor de US\$ 350/estudiante al año (el costo promedio de un estudiante en enseñanza secundaria pública (MEC/INEP, 2000).

- **Sistema S:** informes anuales de SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR y SENAT/SEST en 1999-2001 proveen el número de escuelas, inscripciones y gasto. SEBRAE no produce informes o estadísticas. Su presupuesto fue estimado como equivalente al del SENAI –el S más grande. La inscripción en SEBRAE no se consideró para evitar duplicación, dado que opera principalmente en sociedad con SENAI, SENAC y otras instituciones (universidades, centros de formación y escuelas técnicas).
- **Escuelas, academias, y centros de formación en empresas privadas:** RAIS-2000 registra 5.200 empresas con más de 500 empleados: un total de 10 millones de trabajadores (empleados formales). Basándonos en estudios de casos y encuestas anteriores (Leite, 1990, 1996; IRDB, 2003), se estima que un 80% de estas grandes empresas tienen por lo menos un sector de formación, que la EFP es promovida para el 50% de sus empleados por lo menos, y que el promedio de su oferta anual es de 40 horas a un costo de alrededor de US\$ 4 la hora*.
- **Sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales:** Catálogo de IFP y estadísticas desde SEADE/DIEESE proveen referencias para la estimación del número de escuelas y las inscripciones. Para gasto, se estimó un curso promedio de 40 horas/estudiante, a un costo de alrededor de US\$ 2 la hora*.
- **ONG:** Catálogo de IFP, catálogo de GIFE, e informes de la Asociación Brasileña de ONG (ABONG), proveen referencias para número de escuelas e inscripciones. Para gastos, se estimó un curso promedio de 40 horas/estudiante, a un costo de alrededor de US\$ 2 la hora*.
- **Academias no habilitadas:** Catálogo de IFP y Censo EFP proveen número de escuelas e inscripciones. Para inversión, se consideró un curso promedio de 80 horas/estudiante, a un costo de alrededor de US\$ 2 la hora*.
- **Proveedores:** Se estimó que el 80% de la totalidad de empresas con más de 1.000 empleados (1.900 - RAIS 2000) estarían ofreciendo EFP para por lo menos el 10% del total de empleados en el sector laboral formal (26,2 millones - RAIS 2000), 20 horas/empleado, a un costo de US\$ 4 la hora*.
- **Consultores:** se estimó que los programas de consultores pueden involucrar por lo menos 1,3 millones de trabajadores en el mercado laboral (5% de empleados formales - RAIS 2000), ofreciendo 20 horas de cursos/asistencia técnica para cada empleado, a un costo de alrededor de US\$ 4 la hora.*

* Estas suposiciones sobre los promedios de costos y duración están basadas en estudios anteriores (Leite, 1996) y en una investigación exploratoria conducida en 1995, incluyendo el Sistema S (principalmente SENAI y SENAC) y aproximadamente 30 academias no habilitadas en San Pablo, para obtener referencias del mercado para los costos de PLANFOR. La experiencia de PLANFOR (ver ítem 3.2) y estudios recientes (IRDB, 2003) han validado estas referencias.

Con el fin de analizar la importancia potencial de la provisión de EFP en el contexto de la economía y sociedad brasileña, los estimativos anteriores (ver Tabla 1) deben ser comparados con el tamaño y perfil de la PEA brasileña y otros indicadores económicos, como se muestra en la tabla a continuación.

El mercado de EFP en Brasil: indicadores de desempeño

Indicadores	Variables - estimativos*
Oferta de EFP X magnitud PEA	a) PEA total = 75 millones de personas mayores de 16 años (IBGE, PNAD-2000) b) Oferta EFP anual = 32 millones de estudiantes (Tabla 1) b/a = 43%
Participación femenina en la PEA y en inscripción en EFP	a) PEA femenina = 41% de PEA total b) Participación femenina en EFP = 35% (Censo EFP)
Participación de jóvenes (16-24 años) en la PEA e inscripciones en EFP	a) PEA joven = 30% de PEA total b) Participación de jóvenes en EFP = 48% (Censo EFP)
Gasto en educación y EFP X PBN (Producto Bruto Nacional)	a) PBN brasileño = US\$ 600 billones* b) Gasto total en educación/PBI = 5% (Castro, 2002b-c) c) Gasto total en EFP/PBN = 2% (Tabla 1)
Financiamiento de EFP fuentes públicas X privadas (Tabla 1)	a) Escuelas/centros = 52% públicos X 48% privados b) Inscripciones = 37% pública X 63% privada c) Gasto anual = 50% público X 50% privado
Administración de EFP organizaciones públicas X privadas (Tabla 1)	a) Escuelas/centros = 57% privados X 43% públicos b) Inscripciones = 87% privada X 13% pública c) Gasto anual = 70% privado X 30% público
Gasto particular/hogar (individual) en EFP X gasto total	a) Gasto total en EFP = US\$ 13,1 billones b) Gastos individuales = US\$ 5,2 billones = 40%**
Gastos de empresas privadas en EFP X gasto total (Tabla 1)	a) Gasto total en EFP = US\$ 13,1 billones b) Gastos directos de empresas = US\$ 1,1 billones = 27% (además de impuestos obligatorios)
Gasto privado de empresas en EFP X costo total laboral***	a) Promedio de sueldo anual + costos laborales = US\$ 6.500 b) Promedio de gasto en EFP/empleo = 0,5%
Costo EFP/hora	US\$ 2 a US\$ 4 (Tabla 1)

* PBN brasileño en US\$ es un estimativo de la Secretaría de Economía del Distrito Federal (SDE/DF), basado en datos de IBGE (Contas Regionais do Brasil, 1999).

**Gasto privado puede incluir becas financiadas por fondos públicos (préstamos educativos) y/o por grandes empresas privadas que proveen incentivos para que sus empleados estudien.

*** Referencias: promedios de salarios mensuales en la economía urbana y formal = US\$ 250 (3 veces el salario mínimo) + 100% de costos indirectos laborales (beneficios garantizados por la legislación laboral). Gasto en EFP/empleo = promedio de 20 horas de formación en sector urbano y formal X US\$ 2/hora (Tabla 1).

Las comparaciones anteriores indican que:

- Brasil tiene una provisión muy grande de EFP que podría formar al 40% del total de PEA cada año. Por su extensión y diversificación, podría ser considerado un servicio del “primer mundo” en una sociedad tercermundista, y parecería ser coherente con la vitalidad y extensión de la economía brasileña.
- Esta provisión de EFP es mantenida por gastos anuales que representarían alrededor del 2% del PBN¹⁷ total y el 40% del gasto total en educación (5% del PBN).
- El gasto global en EFP es dividido equitativamente entre fuentes públicas (impuestos, tributos de sueldos, fondos públicos) y privadas (cuotas, contribuciones de socios, donaciones, ventas de productos y servicios). Históricamente, sin embargo, el gasto público ha guiado fuertemente a las inversiones privadas en el mercado de EFP, así como en muchas otras actividades económicas.
- El gasto individual alcanzaría a US\$ 5,2 billones que representa el 75% de los fondos privados totales gastados en el mercado de EFP (US\$ 6,5 billones) y un 40% de la inversión total en EFP. Es un monto considerable para un país donde el ingreso promedio anual per cápita es de alrededor de US\$ 2.500 y el sueldo promedio en el sector urbano/formal –que ofrece los salarios más altos, para los estándares brasileños– es de aproximadamente US\$ 250 al mes (tres salarios mínimos). Pero hay evidencia de que esta inversión individual incluye becas financiadas por organizaciones públicas (préstamos para la educación de bancos públicos), por agencias de EFP y por las empresas más grandes que estimulan a sus empleados a tomar cursos de licenciatura y/o aprendizaje a lo largo de la vida (Leite, 1996, 2003; IRDB, 2003; Revista *La Folha*, 2003).
- Como es el caso de muchos otros servicios en Brasil, la provisión de EFP no está bien distribuida, siendo ésta absorbida la mayoría de las veces por trabajadores educados,¹⁸ que también suelen ser más jóvenes, blancos, hombres y que trabajan en el mercado de trabajo formal urbano. Los mayores, las mujeres, los afrobrasileños¹⁹ y trabajadores poco educados son, la mayoría

17 Podría estimarse que las inversiones en EFP en Brasil, por lo menos duplicarían (de 5% a 9%) la participación de educación y formación del PBN presentada en las cifras oficiales (Castro, 2002b-c).

18 En el contexto brasileño, personas con ocho años de educación (nivel primario) son consideradas “más educadas”, ya que éstas representan sólo el 40% de la PEA total.

19 El censo demográfico toma el color de la piel como un indicador de raza, considerando cuatro alternativas (blanco, negro, mulato y amarillo). De hecho, hay una lista de más de ciento cincuenta

de las veces, relegados –con la excepción de algunos pocos casos de acciones afirmativas muy específicas implementadas por programas públicos y/o privados (tales como el PLANFOR y otros programas implementados por el “Tercer Sector”)–.

- En realidad, la inequidad en el mercado de EFP refleja la inequidad en la sociedad brasileña. Pero parece estar intensificada en el mercado de EFP porque es mayoritariamente administrado en forma privada, aunque es financiado equitativamente por fondos privados y públicos.

De hecho, la administración y el financiamiento son aspectos muy particulares del mercado de EFP brasileño, los cuales son mejor diferenciados cuando las diez ramas de proveedores de EFP mencionados anteriormente (ver Tabla 1) son clasificados dentro de tres grupos de acuerdo a la fuente de financiamiento y de a quién tome las decisiones (administración). El resultado es el siguiente:

- Financiados por el presupuesto público y administrados por organizaciones gubernamentales: universidades federales, estatales y municipales; facultades; escuelas técnicas y secundarias = **43% de escuelas/centros, 13% de estudiantes y el 30% del gasto anual** (la mayoría cursos de larga duración).
- Financiados por fuentes públicas (principalmente tributos sobre los sueldos e impuestos de sindicatos) pero administrados privadamente: el Sistema S, federaciones de empresarios y sindicatos de obreros = **9% de escuelas/centros, 24% de estudiantes y un 20% de gasto anual**.
- Financiado/administrado en forma privada: universidades privadas, facultades, escuelas técnicas y secundarias; academias no habilitadas; escuelas de empresas y centros de formación (incluyendo proveedores de equipamiento/materiales); ONG (que pueden recibir donaciones públicas) y consultores = **48% de escuelas/centros, 63% de estudiantes y un 50% del gasto anual**.

Este perfil de inversiones y administración de EFP –combinando los sectores públicos y privados– coloca al Brasil en una situación particular entre otros países de América Latina y el Caribe. De hecho, esta particularidad es debida básicamente a dos razones: por un lado, el desarrollo y consolidación del Sistema S, financiado por fondos públicos y administrados en forma privada solamente por empresarios; y por el otro lado, la escala y consolidación del fondo público (FAT) administrado sobre una base tripartita igualitaria. Estas dos particularidades brasileñas son analizadas a continuación.

colores diferentes mencionados por la población porque el censo utiliza la metodología de la clasificación propia.

3. CASOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO DE LA EFP

Como hemos visto anteriormente, Brasil ha desarrollado un mercado de EFP conformado por agencias públicas y privadas, formales y no formales, que incluyen IFP tradicionales (como el Sistema S y las escuelas técnicas) y nuevos actores en este campo, tales como universidades, sindicatos de trabajo, empresas privadas, academias no habilitadas y las ONG. En realidad, la mayoría de estos “nuevos actores” han estado operando durante décadas en el área de la EFP, pero en su mayoría tomando un papel secundario, casi “invisible”, comparado con las instituciones tradicionales y dominantes.

Este cuadro de la EFP en Brasil puede ser similar a aquél de muchos otros países en América Latina y el Caribe. La diferencia es que el mercado de EFP brasileño ha sobrevivido las crisis de los años setenta y ochenta –mientras que muchos sistemas de EFP de la región fallaron– y también se ha diversificado y expandido desde entonces.

Hay muchas razones para este desarrollo poco común de la EFP en Brasil, pero ciertamente una supuesta “mano invisible” tuvo poco que ver con esto. Por un lado, el desarrollo del sistema de EFP en Brasil debe ser visto como una respuesta a los rápidos cambios en el sistema económico, que requirió nuevas habilidades en muchas áreas. En este contexto, los proveedores de EFP públicos y privados se vieron presionados a compensar la falta de educación y habilidades de una gran parte de la fuerza de trabajo.

Por otro lado, presionados por la demanda y orientados por la ideología del desarrollo, la mayoría de los gobiernos brasileños ha creado fuentes importantes de financiamiento e incentivos que han estimulado y conducido al mercado en diferentes formas. Podría decirse que Brasil no lleva políticas públicas de EFP claras o explícitas, pero que han tenido fuertes intervenciones que han contribuido a crear, expandir y modernizar el mercado de EFP.

En realidad, el Brasil registró altas tasas de crecimiento por alrededor de cuatro décadas (1950-1980). Durante este período, el país estuvo bajo gobiernos dictatoriales y/o populistas, tanto civiles como militares, pero todos compartiendo la misma preocupación: el desarrollo nacional. Por lo tanto, invirtieron en infraestructura (carreteras, industria metalúrgica, energía eléctrica) y en la sustitución de importaciones de bienes perdurables (camiones, autos, refrigeradores, televisores, etc.).

El desarrollo industrial trajo consigo la expansión del ciclo comercial, servicios y urbanización. La economía brasileña creció alrededor del 75% anualmente desde los años sesenta a los ochenta, incrementando la demanda de trabajadores

calificados en todos los sectores. Lamentablemente, las tasas de desarrollo de la educación no siguieron el comportamiento económico del país, por lo que éste tuvo que salir adelante con una fuerza de trabajo analfabeta y con escasa educación. La EFP ha compensado parcialmente esta falta de educación y capacitación.

Los gobiernos, civiles y militares, democráticos o dictatoriales, implementaron diferentes mecanismos que contribuyeron a estimular y financiar la EFP a gran escala para los diferentes sectores y grupos poblacionales. Algunos de ellos ya han sido desmantelados, pero tuvieron efectos colaterales importantes, tal es el caso del esquema de rebaja tributaria que duró quince años (1975-1990) (ver Apéndice 3).

Hay otros tipos de incentivos que no crearon o aumentaron los fondos para la EFP, pero que han estimulado su mercado, como lo hiciera la última Ley de Educación, en el año 1996, que redefinió y elevó el concepto mismo de EFP relacionado al sistema educativo del Brasil.

A pesar de las críticas, la mayoría de las intervenciones anteriores tuvieron importantes resultados en términos de:

- financiamiento y estímulo de la EFP para diferentes sectores económicos por períodos prolongados de tiempo;
- construcción de una estructura muy grande (escuelas, centros, equipamiento) y desarrollo de recursos humanos, tecnología y metodologías para EFP;
- la creación de una “cultura de EFP” entre las corporaciones privadas y públicas, la cual ha sido extendida a la sociedad en su totalidad.

En otras palabras, han contribuido a crear, estimular, diversificar y mejorar el mercado de EFP en el país. Dos de estos incentivos y mecanismos merecerían más atención debido a sus particularidades en Brasil, ellos son: el tributo obligatorio a los sueldos que ha existido desde 1942, y el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) creado en 1990.

3.1 Tributo obligatorio sobre la nómina salarial

El tributo obligatorio sobre los sueldos fue instituido en 1942 cuando el SENAI fue creado durante el denominado “Nuevo Estado”, un eufemismo para la dictadura de Getúlio Vargas. Otros impuestos fueron implantados en la década de los cuarenta, a beneficio del personal de la Fuerza Aérea y Naval, como mencionamos anteriormente (ver ítem 2).

El esquema del tributo obligatorio existe o ha existido en otros países de

América Latina y el Caribe; muchos de ellos inspirado en el modelo brasileño (Cinterfor/OIT, 1990, 2002a-b). Pero el esquema brasileño podría ser considerado único por las siguientes razones:

- es el más antiguo en la región: existe desde hace más de sesenta años y ha resistido a todos los intentos por reducirlo o eliminarlo;
- es el único modelo de financiamiento público para IFP administrado en forma privada en la región;
- es gestionado solamente por empresarios, sin ninguna participación importante de representantes ni de los trabajadores ni del gobierno (con la excepción del SENAR que tiene una gestión tripartita).

Actualmente, los impuestos sobre los sueldos en Brasil financian “Ss” específicos para la industria (SENAI/SESI, creada en los años cuarenta); el comercio (SENAC/SESC, también desde los cuarenta); agricultura (SENAR, creado en los ochenta), transporte urbano (SENAT/SEST, creado en 1993). Hay también “Ss” que cubren diferentes sectores: SEBRAE –asistencia técnica a pequeñas empresas (creado en los ochenta)– y SESCOOP, un relucientemente nuevo “S” creado en 1999, para atender cooperativas urbanas, como lo mencionamos anteriormente (ver ítem 2).

Los tributos “Ss” varían desde el 0,3% al 2,5%, cobrado sobre la nómina de pagos de sueldos mensuales de los trabajadores de las empresas privadas. Los impuestos son recaudados por el Servicio de Seguridad Nacional (INSS), junto con otros costos laborales. El INSS devuelve estos fondos a los “Ss”, reteniendo el 1% para sus gastos administrativos como organización recaudadora. Hay ciertas particularidades para cada “S”, como las siguientes:

- SENAR ofrece, tanto FP como servicios sociales y su tributo (2,5%) es impuesto a las ventas de productos agrícolas y ganado; por obvias razones el sector no tiene una nómina de pagos significativa. Este “S” también recibe fondos del Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INCRA), los cuales son cobrados de la nómina de pagos de las empresas del mercado agrícola.
- El impuesto SEBRAE es del 0,3%, cobrado a todos los sectores económicos.
- Los SENAI/SESI son beneficiarios de dos tipos de impuestos pagados por el sector industrial: el “general” (1%) y el “adicional” (+ 0,5%, cobrado a empresas con más de quinientos empleados). Estos impuestos “adicionales” son recaudados directamente por la Administración Nacional de ambas instituciones y son usados principalmente para financiar el gasto administrativo y también la I&D en SENAI/SESI, incluyendo sistemas de información, modernización de escuelas y desarrollo de recursos humanos.

- El impuesto de SENAT/SEST es del 1% pagado por empresas de transporte terrestres, pero alcanza también a los trabajadores autónomos, que están, la mayoría, en este sector (fundamentalmente a propietarios de camiones y taxis).

El SENAI tiene otra singularidad, comparado con otros “Ss”: los acuerdos cooperativos con empresas industriales más grandes, las cuales pueden estar total o parcialmente exoneradas de la contribución “general” o la “adicional”, siempre y cuando usen los fondos para mantener escuela/cursos de EFP. Este tipo de acuerdos se ha expandido desde los años ochenta, principalmente en el estado de San Pablo, estimulando y apoyando la creación de escuelas dentro de las empresas.²⁰ Pero no ha sido estimulado en los últimos diez años y la franquicia se ha reducido, básicamente por tres razones:

- Los procesos de reducción del número de trabajadores en las empresas más grandes que buscan bajar costos y enfocar los fondos y actividades de formación. La mayoría de ellos concluyó que era más barato subcontratar EFP que mantener una escuela dentro de la empresa.
- El decrecimiento de trabajos formales en la industria, reduciendo la nómina de pagos, y por lo tanto, el monto de los tributos.
- La política de control de la inflación que tiene lugar a partir del año 1994, reduciendo las ganancias monetarias que eran usadas para financiar estas actividades.

A pesar de que los tributos obligatorios han sido impuestos por más de sesenta años, siempre han recibido críticas por distintas razones. De acuerdo a los registros impresos, el medio y los especialistas entrevistados, sus principales desventajas o debilidades serían:

- Su gran dependencia de los empleados formales y sueldos en el sector privado, los cuales han venido decreciendo desde los años ochenta y no se espera que aumenten en un largo plazo, debido a la combinación de la modernización tecnológica y las bajas tasas de crecimiento económico.

20 En 1992, por ejemplo, el SENAI tenía más de trescientos acuerdos en el Estado de San Pablo, la mayoría de ellos con grandes empresas industriales de los sectores automotrices y mecánicos, asegurándoles franquicias desde el 10% al 60% de los impuestos obligatorios (Leite, 1994a). En el año 2002, 668 empresas tenían acuerdos técnicos con el SENAI-SP que les aseguraban un “descuento” del 5% en el impuesto obligatorio para la formación basada en la empresa (con la asistencia técnica del SENAI). Entre éstas, solamente seis empresas tenían escuelas de EFP dentro de la planta, en asociación con el SENAI, recibiendo “descuentos” del 10% al 42% del impuesto obligatorio, para el aprendizaje de oficios, cursos técnicos y programas de formación. Aproximadamente 242.000 empleados de estas empresas fueron entrenados a través de esos acuerdos en el año 2002 (SENAI-SP - DITEC).

- El hecho de que estén basados en impuestos sobre los sueldos, contribuyendo a aumentar los costos del trabajo y por lo tanto los así llamados “costos del Brasil”, lo cual reduce la competitividad en los mercados interno y externo.²¹
- La ausencia de los trabajadores (excepto por el SENAR, el cual es tripartito) y otros integrantes de la sociedad civil, en su administración, que está dirigida por un segmento de empresarios (los que están afiliados a las federaciones o confederaciones de su sector). En realidad, ni el trabajo ni el capital estarían bien representados en la gestión de estos fondos.
- La falta de transparencia (o por lo menos de información coherente) sobre el volumen de fondos recibidos e invertidos en actividades puntuales (educación, salud, EFP, etc.), ya que estos fondos son absorbidos por las federaciones de empresarios y pueden ser usados para sus intereses privados (como financiar campañas políticas). El presupuesto anual de cada “S” es sometido a un Ministerio Federal (el Ministerio de Trabajo es responsable por la mayoría de ellos), pero la aprobación es dada por hecho. El informe financiero anual de cada “S” debe ser presentado a la Corte Federal de Auditoría (TCU), pero esto también es considerado una formalidad.
- El elitismo de las escuelas/cursos que solamente benefician a los trabajadores más educados (por lo menos con educación primaria) en el mercado de trabajo formal. El SENAC es aún más criticado por cobrar todos sus cursos a los alumnos, exceptuando el Programa de Aprendizaje de oficios, el único que (por ley) es gratis. El SENAI también ha comenzado a cobrar por algunos cursos, aunque principalmente a las empresas que demanden formación específica o asistencia.
- La falta de una evaluación costo/beneficio (exceptuando las encuestas de seguimiento realizadas en el SENAI-SP con egresados de cursos de aprendizaje de oficios y técnicos). SESI-SP también ha implementado un tipo de prueba anual para los estudiantes de educación primaria (SESI tiene la red más grande de escuelas primarias en San Pablo).

Por otro lado, hay casi un consenso sobre varias de las ventajas del “Sistema S” y los tributos obligatorios:

21 Algunos especialistas consideran que la legislación del trabajo brasileño (CLT) asegura demasiados beneficios a los empleados formales (vacaciones, seguros de salud, “vales” de transporte y alimentación, aguinaldo navideño, y seguro de desempleo). Estos beneficios aumentarían los costos del trabajo y por lo tanto alientan la informalidad y las altas tasas de rotación (Pastore, 1994; IPEA, 2000).

- La relativa estabilidad de los fondos, asegurando inversión en I&D, innovación técnica, formación de docentes y planificación a largo plazo. Todo esto es visible en una gran red nacional de escuelas de primera clase y centros, incluyendo unidades móviles (tales como vagones, camiones, ómnibus, barcos, etc.). También ha producido una amplia gama de tecnologías de EFP – incluyendo educación a distancia– que podría ser comparada a las mejores alternativas en los países más desarrollados.
- Mayor agilidad en la toma de decisiones y flexibilidad operacionales comparada con el servicio público.
- Mayor enfoque en la demanda del mercado de trabajo, debido a la vinculación con las organizaciones de empresarios.
- Imagen de alta calidad y eficiencia entre los estudiantes, sus familias, los trabajadores y la opinión pública en general. La mayoría de los alcaldes de los pequeños pueblos sueñan con la instalación de una escuela del SENAI o SENAC. Para los jóvenes, un “certificado” del SENAI o SENAC es visto como un “pasaporte” para la entrada al mercado de trabajo.

Los tributos obligatorios han sobrevivido a todas las tendencias de modernización y liberalización de la economía brasileña. Desde los años ochenta y principalmente después de los noventa, diferentes planes y proyectos han sido propuestos para reformar el sistema tributario y/o reducir los “costos del Brasil”. Éstas y otras propuestas similares han sugerido reducir el tal llamado costo “indirecto” del trabajo que incluye los beneficios sociales y los tributos obligatorios.

Sin embargo, poderosos grupos en el Congreso y una apelación popular fuerte, han logrado parar estos proyectos de modernización. Los “Ss” han construido una imagen de eficiencia y calidad en el mercado de EFP y en la sociedad brasileña. Son criticados principalmente por su gestión privada que excluye a los sindicatos de trabajadores, pero sus escuelas y cursos son generalmente bien evaluados por trabajadores, estudiantes, líderes sindicales actuales y del pasado que están ahora en el Gobierno Federal –incluido el Presidente mismo–,²² así como por especialistas en educación y formación.²³

22 El Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva ha dejado clara su opinión positiva sobre el SENAI cuando fue líder sindical, declarando que “un ciento de líderes sindicales son egresados del SENAI...” (SENAI-SP, 1992, p.194). Después de haber sido electo presidente, declaró que él debe la mayoría de su propia educación al SENAI, ya que ha completado solamente cuatro años de educación primaria, pero ha concluido un curso de mecánica en el SENAI cuando era un adolescente pobre. Recientemente (11 de marzo de 2003, *Jornal da Band*, por TV), visitando una escuela del SENAI en Angola, declaró nuevamente que le debe “todo” al SENAI. Otro que fuera también líder sindical y ahora congresista, Vicente Paula da Silva (“Vicentinho”) ha completado su educación formal a través del

Dejando de lado los sentimientos y críticas, el Sistema S invierte alrededor de US\$ 2,5 billones por año, representando casi el 20% del gasto nacional en EFP (ver Tabla 1). La finalización o la reducción de esta inversión afectaría a millones de personas –estudiantes, docentes, sus familias, proveedores de equipamiento y materiales y la economía completa de pueblos pequeños y medianos-. Estas personas han sido y podrían ser fácilmente movilizadas para protestar contra los cambios en los tributos a los sueldos. Sin mencionar que los impuestos son también la fuente principal de fondos para las federaciones de empresarios y sindicatos de trabajadores (impuesto sindical), quienes tienen sentimientos encontrados sobre éste: mientras que luchan por reducir los “Costos del Brasil”, no quieren abandonar los tributos obligatorios.

Sin embargo, decisiones recientes que conciernen a la legislación del trabajo han afectado el financiamiento de fondos de los “Ss”:

- Una Ley Federal (9601/98) que ha aprobado el contrato de trabajo por un plazo determinado, reduciendo cargas sociales sobre los sueldos (y por lo tanto los impuestos obligatorios), con la finalidad de estimular el empleo formal en las economías rurales y urbanas.
- La nueva Ley de Aprendizaje de oficios (10097/99) que permite a las empresas desarrollar (en asociación con el Sistema S o cualquier tipo de organización socioeducacional, incluyendo las ONG y las academias no habilitadas), sus propios cursos de aprendizaje de oficios, los cuales son también financiados por el impuesto obligatorio. Los “Ss” corren peligro de perder el monopolio de la enseñanza de oficios, la cual es la base legal del impuesto obligatorio.²⁴

Los impuestos obligatorios están en discusión nuevamente, en el contexto de varias reformas propuestas por la nueva Ley del Gobierno Federativo. Los “Ss” son el centro del debate en dos Foros recientemente creados: el Foro de trabajo que está debatiendo la legislación laboral (CLT) y el “Foro de los Ss” que reúne a representantes de empresarios, sindicatos de trabajadores y del gobier-

“Tele Curso 2000”, a modo de educación a distancia, “*supletivo*” ofrecido por FIESP/SENAI y la Fundación Roberto Marinho. Después de haber obtenido el certificado del Tele Curso, Vicentinho entró a un instituto privado universitario y está por graduarse en la Facultad de Derecho.

23 Castro (2002a, pp. 289-302) habitualmente enfatiza las virtudes de la metodología y organización del SENAI. Él ha probado estos métodos personalmente, como estudiante del SENAI (SENAI-SP, 1992, p.193).

24 En realidad, los cursos de aprendizaje de oficios casi han desaparecido en el SENAI y el SENAC – los “Ss” que solían ofrecer este tipo de curso-. Pero ambas entidades están actualmente re-creando y expandiendo nuevas formas de aprendizaje de oficios, con el fin de conservar este mercado y los fondos correspondientes.

no, bajo la coordinación de otro líder sindical anterior, Jair Meneguelli, quien ha sido también nominado Presidente del Consejo Nacional SESI.

No hay declaraciones oficiales del “Foro de los Ss” aún, pero sus participantes parecen haber llegado a dos consensos fundamentales:

- El Sistema difícilmente sería factible sin los impuestos obligatorios. Cobrar por los cursos no parece ser una opción válida. Es criticada por la opinión pública y no aumenta las fuentes de ingresos significativamente. SENAC ha cobrado por cada curso de formación desde los años ochenta y no más del 30% de su presupuesto anual viene de esta fuente; SENAI está tratando de vender servicios desde principios de los noventa, pero estas ventas no representan el 10% de su presupuesto anual.
- El desarrollo de la EFP sería poco probable sin el Sistema S. Los gobiernos federales y estatales apenas pueden mantener sus propias redes de escuelas técnicas y universidades. El sector privado, por otro lado, no está deseoso de invertir voluntariamente una cantidad equivalente a los impuestos obligatorios.
- Por lo tanto, estamos convencidos de que los impuestos obligatorios deben ser mantenidos, siempre y cuando los trabajadores y el gobierno asuman una participación efectiva en su gestión²⁵ y el Sistema aumente los programas dinámicos e innovadores en beneficio de los grupos más vulnerables, tales como los trabajadores desempleados y los subempleados, unipersonales y micro empresarios, afrobrasileños y otros grupos en riesgo de discriminación, prejuicios y exclusión social y del mercado de trabajo.

Por si acaso, los “Ss” se están haciendo más visibles en el medio, principalmente en TV –que llega a las ciudades y pequeños pueblos de todo el país, incluyendo los grupos más pobres de la población–.

3.2 Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT)

En 1988 la nueva Constitución brasileña (la primera aprobada por una Asamblea Constitucional en un régimen democrático) creó el Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT). El Fondo fue instituido en 1990 (Ley Federal 7988/90) con el objetivo de auspiciar una política de empleo, incluyendo: inversiones para la crea-

25 De hecho, de acuerdo a declaraciones recientes del Ministerio de Trabajo en la TV, el gobierno conservaría el 50% del poder de decisión, quedando el otro 50% entre los empresarios y los trabajadores. Pero, por el momento, éstas serían solamente especulaciones.

ción de trabajo y colocación en el empleo; seguro de desempleo; créditos para pequeñas y microempresas y productores, tanto formales como informales; producción de información sobre el mercado laboral y la implementación de los programas de EFP destinados principalmente a los desempleados y los subempleados de la PEA.

FAT es un fondo público compuesto por impuestos sociales pagados por empresas públicas y privadas (PIS y PASEP), basado en ganancias y ventas. Un consejo tripartito deliberativo (CODEFAT) administra el Fondo. En 1995 el FAT llegó a ser de US\$ 15,9 billones, y creció hasta la cantidad de US\$ 27,1 billones en el año 2001 (ver Tabla 2).

El presupuesto anual promedio del FAT para las políticas de empleo fue de alrededor de US\$ 4,3 billones en el mismo período. Alrededor del 4% de su presupuesto fue invertido en programas de EFP para los desempleados y otros grupos vulnerables, implementados por el Plan Nacional de FP (PLANFOR). Otro 3% se ha destinado a los Servicios de Empleo Público (SINE). Alrededor del 90% del presupuesto anual se ha invertido en microcréditos, seguros de empleo y otros beneficios sociales para los trabajadores de bajos ingresos.

Todos los años, el gasto real ha estado muy por debajo del presupuesto aprobado, debido a las políticas económicas dirigidas a controlar la tasa de inflación y reducir la deuda pública. De todas maneras, FAT ha invertido una cantidad apreciable en PLANFOR, la que se transformó en uno de los proyectos estratégicos del Gobierno de Cardozo en los años 1995-2002. En este período, PLANFOR invirtió aproximadamente US\$ 1,3 billones y formó alrededor de quince millones de trabajadores en Brasil. Por supuesto que ésta es una modesta inversión si la comparamos con el presupuesto anual del Sistema S (ver Tabla 1), pero fue en verdad suficiente para abrir y probar nuevas alternativas en el campo de la EFP.

Debido a su escala, su continuidad por ocho años y sus componentes innovadores (en términos de conceptos y mecanismos operacionales), PLANFOR se considera haber sido una práctica innovadora para financiar y estimular el mercado de EFP en Brasil en los últimos años. Su implementación y resultados pueden ilustrar los nuevos roles jugados por el Ministerio (a nivel federal), y las Secretarías de Trabajo (a nivel estatal) en Brasil, como administradores de los fondos públicos para EFP, “tomando ventaja de y/o estimulando la emergencia de mercados de formación que involucran numerosos proveedores públicos y privados”, como se mencionara en los términos de referencia del proyecto.

PLANFOR: Plan Nacional de EFP, 1995-2002

PLANFOR fue puesto en marcha en 1995 como uno de los mecanismos del FAT bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo. El objetivo de PLANFOR era el de crear y expandir la EFP como parte de las políticas públicas de empleo. También tenía la intención de ayudar a reducir la pobreza y la inequidad acrecentando la empleabilidad, productividad, producción, calidad y competitividad. Su mecanismo de implementación principal fue el de los Planes Estatales de EFP (PEQ), cada uno específico a la unidad federativa bajo la responsabilidad de la Secretaría de Trabajo Estatal (STb) y sujeta a la aprobación del consejo tripartito en niveles locales y estatales (CET y CMT). Veintisiete PEQ fueron implementados anualmente en el período 1995-2002, uno por cada Estado brasileño, absorbiendo alrededor del 80% de la inversión total de PLANFOR en este período. La Asociación Nacional con sindicatos de trabajadores, universidades, ONG y el Sistema S, para programas regionales o nacionales, actividades que cubran más de un Estado, fueron el segundo mecanismo de implementación de PLANFOR.

PLANFOR fue evaluado anualmente, durante el período 1996-2001 (MTE/SPPE, 2202a-g; ver también www.mte.gov.br). Principalmente las universidades públicas en cada Estado llevaron a cabo las evaluaciones de los PEQ, las cuales incluían encuestas de seguimiento a los trabajadores formados y señalaron posibilidades interesantes y limitaciones para las políticas de EFP en el contexto del desarrollo sostenible y promoción de la equidad social en Brasil.

Las encuestas de seguimiento fueron llevadas a cabo anualmente desde 1997-2001, alrededor de seis meses después de haber finalizado los programas de formación, con muestras representativas de al menos el 80% del número total de personas capacitadas en el año precedente en cada Estado. Desde el punto de vista de los egresados, los mayores beneficios fueron: mayor integración social, mejora de la autoestima, mejora en su desempeño laboral, mejora en sus relaciones familiares y personales, incentivos para la búsqueda de más educación y formación, y más información, sobre el mercado de trabajo (ver Tabla 3).

Los resultados en términos de aumento en empleo e ingresos fueron menos frecuentes: solamente un tercio de los desempleados consiguieron empleo y no más del 20% (promedio nacional) tuvo un aumento de ingresos o salario. Sin embargo, esta proporción significa que aproximadamente 1,5 millones de personas consiguieron un trabajo después de haber concluido un curso de PLANFOR, una cifra que es altamente sugestiva en el contexto de la recesión económica y las tasas de desempleo existentes en Brasil.

Las evaluaciones también demostraron que los productos y resultados de PLANFOR van más allá del beneficio individual de los programas de formación:

descentralización efectiva, movilización de nuevos actores, revitalización del mercado de EFP, enfoque en la población pobre y excluida económica y socialmente, innovaciones metodológicas en EFP, cumplimiento de los ideales de tripartismo. En realidad PLANFOR ha sido un paso decisivo para poner a la EFP en la agenda pública del desarrollo sostenible y la promoción de la equidad social en Brasil.

Las principales ventajas de esta experiencia, de acuerdo a las evaluaciones disponibles y los especialistas consultados, se sintetizan a continuación:

- **Descentralización:** la implementación descentralizada de PLANFOR tuvo dos resultados importantes. Por un lado, los programas de EFP alcanzaron alrededor del 75% de las 5.545 ciudades brasileñas –para la mayoría de ellas, la primera experiencia de recibir un programa público de EFP (ver Tabla 4)–. Por otro lado, las capacidades locales fueron desarrolladas y fortalecidas, en las áreas de planificación, gestión, entrega y supervisión de programas de EFP. Este resultado fue notorio fundamentalmente entre las veintisiete secretarías de trabajo estatales que fueron responsables de los planes estatales de EFP: con el fin de llevar a cabo sus nuevas responsabilidades, su personal tuvo que ser aumentado y capacitado; y el incremento fue de 300 hasta casi 1.500 personas en los años 1995-2002, reemplazando empleados administrativos por profesionales técnicos. PLANFOR ha estado también invirtiendo en forma continua en la formación de estos equipos técnicos, a través de seminarios, jornadas de trabajo e inclusive cursos en asociación con universidades públicas (tales como UNICAMP-SP).
- **Estimulación del mercado de EFP:** Para poder asistir su implementación descentralizada y llevar a cabo sus objetivos cuantitativos, PLANFOR contrató agencias de EFP por todo el país, movilizando y usando la capacidad existente de cada Estado. En los años 2000-2002, por ejemplo, PLANFOR contrató a más de dos mil agencias; de esta manera se revitalizó el mercado de EFP y se contribuyó a la diversificación de su perfil (ver Tabla 4). Este proceso mejoró la competencia y redujo los costos de EFP, estimulando también a los proveedores de EFP a ser más innovadores y enfocarse a las demandas sociales y del mercado. Los nuevos actores en el campo de EFP, tales como universidades, sindicatos de trabajadores y ONG, tuvieron una participación importante en los programas de PLANFOR, además de los proveedores tradicionales, como el Sistema S y las escuelas técnicas (ver Tabla 5).
- **Acciones afirmativas:** En cada Estado, aun en las regiones más desarrolladas, PLANFOR le dio prioridad absoluta a los grupos más vulnerables en el mercado laboral: los pobres, los de nivel bajo de educación, los afrobrasileños,

la población indígena, las mujeres jefas de hogar, las personas discapacitadas, todos ellos sin trabajo o trabajando en el mercado informal, por cuenta propia o como pequeños productores (ver Tablas 6-7). Para la mayoría de estas personas, PLANFOR representaba su primerísima oportunidad de ser capacitados y conseguir un trabajo o de mejorar su desempeño laboral. Los objetivos ambiciosos de equidad no han sido completamente alcanzados (ver Tabla 7), pero PLANFOR ha hecho del tema de equidad un componente importante de las políticas públicas para el trabajo y la EFP en el país. Hasta los que lo critican admiten que PLANFOR fue uno de los pocos programas que verdaderamente alcanzaron a los pobres y grupos vulnerables (IPEA, 2000), desarrollando tecnologías de formación especiales para ellos.

- **Innovación:** PLANFOR invirtió alrededor del 5% del presupuesto anual en I&D, promoviendo innovación en metodologías, técnicas y materiales de enseñanza, incluyendo la educación a distancia. Esta inversión alcanzó aproximadamente los US\$ 70 millones durante los años 1995-2002, financiando el desarrollo y evaluación de metodologías y materiales didácticos que quedan disponibles para el uso público y privado. En vista del bajo perfil de los grupos prioritarios, PLANFOR invirtió no sólo en formación operacional, sino también en habilidades básicas y administrativas incluyendo alfabetización y educación para adultos ("*supletivos*", como el telecurso 2000),²⁶ apuntando a la mejora de la empleabilidad.
- **Ideales de tripartismo en práctica:** PLANFOR representó un paso decisivo para el cumplimiento de los ideales tripartitos, en donde este tema era muy rara vez mencionado hace diez años. En verdad, la gestión tripartita a nivel del Estado Federal y municipal había sido una innovación decretada por la legislación que creó el FAT, quien fuera él mismo gestionado desde sus comienzos por un consejo tripartito (CODEFAT). Pero los consejos –a nivel estatal y de ciudades– fueron creados y consolidados a través del proceso de descentralización de la implementación de PLANFOR, el cual también promovió la formación para miembros del Consejo (ver Tabla 5). En 1995, cinco años después de la creación del Fondo, solamente unos pocos Estados y ciudades en Brasil tenían consejos tripartitos a cargo de las políticas públicas de EFP y trabajo. En el año 2002, los veintisiete Estados y alrededor de dos mil

26 PLANFOR invirtió en la adaptación para sordos del Telecurso 2000, financiando 1.350 "telesalas" (estaciones telecurso) por todo el país. En asociación con PLANFOR, el SENAI ha desarrollado y diseminado un tipo de "curso paquete" (PAM), el cual ha sido usado para entregar FP básica a lugares distantes. SENAR desarrolló y probó una metodología de alfabetización para trabajadores rurales mayores (Camargo, 2002).

doscientas ciudades habían creado sus consejos. Se estima que estos consejos incluyen, por lo menos, cincuenta mil personas²⁷ –representantes de trabajadores, empleadores y gobierno– involucrados en discusiones y decisiones sobre EFP y políticas de trabajo en Brasil.

La experiencia de PLANFOR, sin embargo, ha dejado lecciones importantes en relación con las dificultades que han sido enfrentadas, o las que aún permanecen sin resolver, sobre el uso de los fondos del FAT para los programas de EFP.

- **Inversión en EFP X control de deuda pública:** A pesar de ser un fondo independiente, el gasto del FAT está incluido en el Presupuesto Federal y es afectado severamente por las políticas para reducir la deuda pública, de acuerdo a los compromisos contraídos con el FMI. A diferencia de los microprogramas de crédito y otros préstamos subsidiarios también financiados por el FAT, la “formación” es clasificada como un gasto “no reembolsable” (o beca) que contribuye a aumentar la deuda pública. Por lo tanto, desde la crisis del año 1999, las autoridades económicas no han tenido reparo alguno en reducir el presupuesto del FAT para EFP y retrasar la distribución de los fondos cada año. En realidad, los fondos públicos en Brasil tienden a ser retenidos hasta el último cuatrimestre del año, a pesar de que su aplicación es restringida al final del año fiscal (31 de diciembre) –una especie de “misión imposible”–. En consecuencia, históricamente, no más del 30% de los fondos disponibles es realmente distribuido cada año. Contra todos los pronósticos, PLANFOR ha tenido éxito al distribuir sus fondos mayoritariamente a lo largo del primer cuatrimestre (marzo-abril) y por lo tanto ha aplicado anualmente el 90% del presupuesto aprobado.
- **Burocracia gubernamental:** Contribuye a retardar el uso de los fondos, y también a ofrecer dificultades en la contratación de servicios de IFP no tradicionales, tales como ONG y sindicatos de trabajadores. De hecho, la legislación brasileña (Ley Federal 8666/93) fue concebida para regular los contratos concernientes a inversiones en infraestructura –tales como construcción de puentes y carreteras– y es difícilmente aplicada a objetos más simples y menos tangibles como son los cursos y programas de formación. En lo que concierne a los contratos públicos, el pago, tanto sea para la construcción de un puente como para cursos de formación, requiere casi el mismo proceso, por lo que pone muchos obstáculos a las organizaciones menos formales.

27 De doce a quince miembros y sus suplentes integran cada Consejo local o estatal, divididos en tres categorías representativas (sindicatos de trabajadores, federaciones de empresarios y gobierno local) en partes iguales.

- **Discontinuidad política:** A pesar de que la gestión del FAT es tripartita, los gobiernos federales y estatales son los directos responsables de la implementación de los programas de EFP financiados por el Fondo, por lo que estos programas son altamente vulnerables a las interrupciones y revisiones que tienden a ocurrir en cada cambio de gobierno. Brasil está aún aprendiendo y construyendo una democracia y no ha formado todavía un equipo técnico que pueda continuar con los planes y proyectos, independientemente de los cambios periódicos de gobiernos.
- **Estrategia de descentralización y fuerzas centralizadoras:** La descentralización es un ideal propuesto por la Constitución de 1988, enfrentando a cinco siglos de centralización gubernamental en Brasil. El país está organizado en un modelo federativo, pero el Gobierno Federal tiene una larga historia de actuar como planificador, gestor, ejecutor y evaluador al mismo tiempo. La asignación actual de fondos, deberes y el poder de tomar decisiones es un ideal que está aún por ser aprendido y construido paso a paso.
- **EFP orientada a la demanda y grupos prioritarios de bajo perfil:** No resulta fácil combinar las demandas del mercado de trabajo con las necesidades y potencial de los grupos más vulnerables. El mercado de trabajo –incluyendo parte de su lado informal– selecciona a los más educados y socialmente “aceptables” (blancos, de buena apariencia, que vivan cerca del trabajo).²⁸ Los programas EFP para los grupos vulnerables difícilmente pueden librarse de la imagen “EFP pobre para los pobres”, aun cuando se trate de mejorar el contenido y calidad en general. Otro problema es que la legislación federal le permite al FAT apoyar solamente la “formación práctica”, por ejemplo, habilidades operacionales muy específicas. Además, los sindicatos de izquierda que participan en el consejo deliberativo del FAT reclaman que la educación general debe ser financiada por el Ministerio de Educación, más que por el FAT. Por lo tanto, los programas de educación suplementaria y alfabetización de PLANFOR para adultos han enfrentado una fuerte oposición de parte de algunos de estos sindicatos (CUT, en particular) y de los inspectores de la tesorería federal quienes consideran que la utilización de los fondos del FAT para obtener las “capacidades básicas” requeridas para el mercado de trabajo es un “desperdicio de los fondos públicos”.

28 En las ciudades más grandes las empresas no tienden a contratar a gente que viva en distritos distantes de la empresa, por la imagen de “áreas riesgosas” y el tiempo/costo del transporte. En San Pablo, por ejemplo, no son pocos los trabajadores que mienten acerca de la dirección de su casa y prefieren dormir en refugios públicos e inclusive en la calle durante los días de trabajo, con tal de ahorrar el dinero y conseguir el trabajo (*Folha de São Paulo*, 2003f).

- **Integración con los servicios públicos de empleo:** PLANFOR podría haber sido más eficiente si se hubiera consolidado la integración entre los planes de EFP y los Servicios Públicos de Empleo en cada Estado, principalmente con los financiados por el FAT (tales como las agencias de SINE y de sindicatos de trabajadores –alrededor de novecientos en todo el país–). Esta integración ha sido una preocupación permanente para PLANFOR, pero difícil de implementar, debido principalmente a la operación más burocrática y centralizada del SINE,²⁹ la cual contrasta con el esquema más flexible y descentralizado adoptado por PLANFOR. Otro problema es que PLANFOR y SINE tenían directores separados en el Ministerio de Trabajo durante los años 1995-99, orientados por diferentes puntos de vista sobre la implementación de políticas públicas. Desde el año 2000, ambos programas están bajo la misma dirección, pero toma tiempo promover cambios de perspectivas y prácticas que se han diseminado entre la burocracia gubernamental por siglos.

A pesar de todas las desventajas, la idea de financiar la EFP como parte de una política pública para el trabajo y equidad social, parece estar consolidada entre los administradores del FAT y los que hacen las políticas en Brasil. PLANFOR terminó oficialmente en julio del año 2003, bajo el nuevo gobierno, pero los programas de EFP se supone que continúen, bajo otro nombre Plan Nacional de Formación (PNQ) –de acuerdo a la Deliberación 333/03 del FAT–. Los planes del Estado también recibieron una abreviatura nueva: PlanTeQs (planes de formación territoriales) y esperan recibir el 85% del presupuesto anual del PNQ; el otro 15% iría a Proyectos Especiales de Formación (ProEsQs) que sustituyen a las anteriores asociaciones nacionales.

La mala noticia es que el presupuesto para el año 2003 ha sido más severamente recortado, cayendo a US\$ 63 millones (R\$ 184 millones), debido a la política económica de control de deuda pública (y la desconfianza natural de un nuevo gobierno a los proyectos implementados por el gobierno anterior a los cuales el nuevo se opone). En realidad, menos del tercio de esa suma se espera que se invierta efectivamente en programas de EFP este año, ya que los fondos se han comenzado a distribuir en octubre de 2003, consecuentemente volviendo a la práctica histórica del retardo en la liberación de fondos públicos.

29 Las cifras del SINE revelan una paradoja permanente: desde su creación, hay tres o cuatro candidatos para cada vacante, pero no más del 50% de los empleos es anualmente ocupado. En el año 2001, por ejemplo, casi 700.000 puestos de trabajo permanecieron vacantes, debido principalmente a discrepancias entre los requisitos del mercado de trabajo y los perfiles de los candidatos (baja educación, falta de experiencia/referencias y habilidades).

La buena noticia es que los principales ideales de PLANFOR parecen ser reafirmados, tales como la gestión tripartita del trabajo y políticas de EFP, programas orientados por la demanda, prioridad a los grupos más vulnerables, promoción de la equidad, integración con los servicios de empleo públicos y mejora del nivel de educación de la PEA (ver: www.mte.gov.br). Las inversiones en I&D también parecerían estar garantizadas a través de ProEsQs, quien debería aplicar al menos el 80% de su presupuesto a proyectos innovadores, desarrollando el conocimiento y mejorando las metodologías para la EFP.

Tabla 2

FAT 1995-2002: presupuestos principales anuales - total, PLANFOR y SINE
US\$ millones*

Año	Principal del FAT	Presupuesto anual del FAT**	Presupuesto anual de PLANFOR**	Presupuesto anual de SINE**
1995	15.902,9	4.001,7	12,8	61,9
1996	18.059,4	4.477,2	177,7	18,4
1997	19.801,0	4.344,6	226,0	21,6
1998	23.033,8	4.637,3	245,1	29,7
1999	23.225,9	4.296,7	197,5	28,7
2000	25.124,8	4.277,7	211,9	39,6
2001	27.100,2	4.600,1	275,3	47,4
2002	22.138,3	3.751,3	109,4	120,9
Total		34.386,5	1.455,8	368,2

Fuente: MTE/FAT, 2002.

* Estimaciones basadas en la tasa promedio anual de cambio definida por el Banco Central de Brasil. Desde 1994 a 1998, la moneda brasileña (R\$ = Real) se mantenía al mismo nivel que el dólar de los EEUU. En 1999, el Real fue fuertemente devaluado y desde entonces la tasa de cambio se mueve libremente respondiendo a factores internos y externos. Las tasas promedio adoptadas para las estimaciones en la Tabla son: 1995/96 - R\$ 1 = US\$ 1; 1997 = US\$ 1,08; 1998 = US\$ 1,16; 1999 = US\$ 1,85; 2000 = US\$ 1,83; 2001 = US\$ 2,36; 2002 = US\$ 2,98; 2003 = US\$ 2,95 (cálculos de Patrimonial Negocios Ltda., San Pablo).

** Estimaciones, que no corresponden a los montos invertidos cada año.

Tabla 3
PLANFOR 2000-2001: beneficios principales para los trabajadores formados

Beneficios principales	2000 %	2001 %
Más integración/participación en la comunidad	29	53
Mejora en autoestima, mayor seguridad en el trabajo para buscar empleo	48	48
Mejora del desempeño laboral (calidad, productividad, menos errores/pérdidas)	40	47
Mejora en relaciones, en el grupo/familia	32	47
Incentivo para buscar más educación, formación profesional	39	43
Más información sobre el mercado laboral (para buscar un empleo)	38	43
Retención de un empleo (trabajadores en peligro de despido)	50	42
Conseguir un empleo (trabajadores desempleados)	25	30
Incremento de salario/ingresos	14	16
Total - muestras (mil trabajadores)	24,4	13,2

Fuente: MTE/SPPE, 2002f (encuesta de seguimiento sobre trabajadores calificados).

Tabla 4
PLANFOR 1996-2001: indicadores de desempeño

Indicadores	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total/ promedio
Trabajadores formados (millones)	1,2	2	2,3	2,7	3,4	3,6	15,2
Tasa de terminación	75%	89%	90%	95%	97%	96%	95%
Inversión (US\$ millones)*	178	226	245	198	212	275	1.334
Ciudades cubiertas por PLANFOR	2,5	3,8	4,3	4,0	4,8	4,3	4,0
Ciudades cubiertas/total	45%	69%	78%	73%	87%	77%	73%
Ciudades con baja inversión en RH cubiertas/total PLANFOR**	24%	24%	26%	25%	25%	23%	25%
Agencias contratadas para programas de FP	500	827	1.323	1.466	2.146	2.100	1.394
Inscripción – total (millones)	2,3	3,2	3,6	4,2	5,4	3,5	22,2
• Habilidades básicas	0,8	0,9	1,0	1,2	1,7	1,2	6,8
• Habilidades técnicas	1,0	1,5	1,6	1,8	2,2	1,5	9,6
• Habilidades gerenciales	0,5	0,8	1,0	1,2	1,5	0,8	5,8
Costo/trabajador formado (promedio) US\$***	143	127	113	55	50	42	77
Costo/hora (promedio) - US\$***	1,68	1,60	1,49	0,59	1,04	0,98	1,23
Horas/trabajador formado (promedio)	124	80	74	78	55	53	77

Fuente: Informes de la Administración de PLANFOR, 95/98, 1999, y SIGAE 2000-2002 (datos para 2002 aún no disponibles dado que PLANFOR-2002 estaba todavía en ejecución durante el primer semestre de 2003).

* Promedios de tasas de cambio anuales (Banco Central) – ver Tabla 1. ** De una lista de las ciudades más pobres (baja inversión en RH) en Brasil, elaborado por Comunidade Solidária, un programa social del Gobierno Federal. *** Estos costos representan solamente el gasto del Fondo y no incluyen la participación pública y privada de Estados y otros socios de PLANFOR.

Tabla 5

PLANFOR 2000: perfil de agencias subcontratadas para programas de EFP

Tipos de agencias subcontratadas	Nº de agencias %	Estudiantes %	Inversión %
• Sistema S y otras organizaciones de empresarios	51	26	29
• Sindicatos laborales y asociaciones de trabajadores	8	25	26
• ONG (sociales, religiosas)	22	22	22
• Universidades y centros de formación (principalmente públicos, federales y estatales)	7	14	13
• Escuelas técnicas (públicas/privadas)	6	9	8
• Otros	6	4	4
Total = 100%	2.146	3,4 millones de trabajadores	US\$ 212 millones

Fuente: SIGAE 2000.

Tabla 6

PLANFOR 2000: grupos de prioridad formados

Grupos de prioridad	Entrenados %	Inversión %
• Trabajadores desempleados	60	62
• Trabajadores en peligro de desempleo*	20	20
• Trabajadores autónomos, unipersonales, jornaleros	10	9
• Micro y pequeños productores	7	6
• Subtotal	97	97
• Otros grupos**	3	3
Total	100	100

Fuente: SIGAE.

* Debido a la innovación tecnológica, la privatización, las reducciones de personal, la crisis en la agricultura y otros factores no previsibles (el tiempo, plagas, y factores económicas en el exterior).

** Principalmente integrantes de consejos estatales o locales tripartitos laborales y/o sociales.

Tabla 7
PLANFOR 2000: metas y resultados acerca de igualdad social
(participación en inscripción total)

Grupos de prioridad	Metas mínimas*	Resultados**
Metas logradas		
• trabajadoras	41%	55%
• trabajadoras afrobrasileñas	17%	19%
• jóvenes (16-21 años) – primer empleo	18%	26%
• trabajadores sin ingresos o ganando menos que ½ salario mínimo	19%	20%
• trabajadores que viven/trabajan en áreas rurales	22%	19%
Metas parcialmente logradas		
• trabajadores afrobrasileños (hombres y mujeres)	45%	35%
• trabajadores mayores de edad (40 años o más)	34%	20%
• trabajadores con menos que educación primaria	60%	18%
• jefas de familia	20%	6%
• trabajadores discapacitados	10%	2%

Fuente: SIGAE.

* Definidos según la participación de cada grupo en la PEA y/o la población.

** Participación de cada grupo en inscripción total en el año 2000.

4. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El presente trabajo ha presentado un amplio panorama del perfil, financiamiento y gestión de la EFP en Brasil, tomando como premisa que la EFP debe ser considerada no sólo como cursos dictados por IFP tradicionales sino también como todo tipo de eventos (cursos seminarios, reuniones, publicaciones) que tiendan a contribuir al desarrollo o mejora de habilidades, actitudes/conductas, información, y otros requisitos indispensables o valiosos para trabajar y vivir en la sociedad moderna.

Este concepto de EFP parece adecuarse a la sociedad y economía del Brasil, en donde la mayoría de la PEA (y la población) tiene niveles bajos de educación o retardo en la conclusión de la educación formal, además de laborar en trabajos informales que representan el 55% del mercado de trabajo del Brasil.

Este conjunto de características afecta directamente la demanda de EFP e inclusive el concepto de EFP en sí mismo. En este contexto, diferencias tradicionales tales como EFP “inicial” o “continua” tienden a ser menos relevantes, ya

que la mayoría de las personas están siempre “iniciando” carreras en el mercado de trabajo, en distintos sectores y/o empleos.

En este contexto, Brasil ha desarrollado un mercado de EFP diversificado que está integrado por una gran variedad de proveedores que suministran EFP a las actividades económicas formales e informales, trabajadores empleados y desempleados, en diferentes sectores económicos y ocupacionales, desde las empresas y poblados más pequeños, hasta los más grandes. Este mercado de EFP es público y privado, a menudo informal (en términos de requisitos de certificación o educación), usualmente hecho fuera de las escuelas. Frecuentemente utiliza la televisión, videos, revistas, y diarios, y ha comenzado a usar Internet.

Este gran mercado de EFP puede ser considerado como un no-sistema de aprendizaje a lo largo de la vida, invisible..., “invisible” para las estadísticas oficiales y los propósitos de las políticas públicas, y “no-sistema” porque no tiene ninguna coordinación central, aunque haya coordinación específica dentro de sus componentes más importantes. En otras palabras: existe, opera y sus clientes potenciales –empleadores, empresarios, empleados, desempleados– saben dónde y cómo buscarlo, así también, cómo encontrarlo, a pesar de que difícilmente pueda ser evaluado en términos globales para la investigación, planeamiento, apreciación u otro propósito de la política pública.

Sin embargo, el tamaño y extensión de este mercado puede ser estimado, recopilando datos de diferentes fuentes – incluyendo estadísticas educacionales y laborales, además de encuestas específicas. Estas estimaciones indican que el mercado de EFP en Brasil comprende alrededor de 35 mil escuelas y centros, inscribiendo a 32 millones de estudiantes, con un gasto anual de aproximadamente US\$13 billones, lo que representaría el 2% del PBI brasileño y el 40% del gasto total en educación (5% del PBI). La oferta de plazas sería suficiente como para capacitar a más del 40% del la PEA brasileña mayor de 16 años (75 millones de personas).

El perfil del mercado de EFP brasileño puede parecerse a aquel de otros países en la región de América Latina y el Caribe. Pero tiene un par de particularidades: el rol decisivo que juega el gobierno federal en la creación de fondos y mecanismos para apoyar y estimular el desarrollo de la EFP desde comienzos de los años cuarenta y la combinación de las iniciativas públicas y privadas en su gestión y financiación.

En realidad, el mercado de EFP brasileño es más que nada el resultado de intervenciones públicas, hechas con el fin de crear fondos e incentivos que han “dirigido” este “no-sistema” de distintas formas: no una “mano invisible” sino más bien una “visible” ha sido decisiva para crear y expandir el mercado de EFP

en Brasil. Entre los incentivos y mecanismos usados, hay dos que son particularmente importantes para el desarrollo del mercado de EFP brasileño: los tributos sobre la nómina de pago de los trabajadores que son la principal fuente para el “Sistema S”, y el Fondo de Amparo de los Trabajadores (FAT).

Estas intervenciones públicas han tenido resultados importantes en términos de financiamiento y estimulación de EFP de distintos sectores económicos por largos períodos; construyendo una gran infraestructura (escuelas, centros, equipamiento), desarrollando recursos humanos, tecnología, y métodos para EFP y creando una “cultura de EFP” entre las corporaciones privadas y públicas, la cual se ha expandido a lo largo de toda la sociedad.

Actualmente, el financiamiento de EFP en Brasil está dividido equitativamente entre fuentes públicas (impuestos, tributos de sueldos, fondos públicos) y privadas (empresas e individuos). El gasto individual representa el 75% de los fondos privados totales gastados en el mercado y el 40% de la inversión total en EFP. Es un monto considerable para un país donde el ingreso promedio anual por persona es de alrededor de US\$ 2.500 y el sueldo promedio en el sector urbano/formal es de alrededor de US\$ 250 al mes (tres salarios mínimos). Pero hay evidencia de que esta inversión individual incluye becas financiadas por organizaciones públicas (préstamos para la educación de bancos públicos), por agencias de EFP y por las empresas más grandes que estimulan a sus empleados a tomar cursos de graduación y/o aprendizaje. De todas maneras, estas cifras nos demuestran la importancia de la EFP en la sociedad brasileña, donde hasta las familias más pobres no escatiman esfuerzos para pagar por cursos de formación para sus hijos (Leite, 2003).

El sector privado tiene un rol protagónico en la gestión del mercado de EFP brasileño, controlando el 70% del gasto anual, debido al particular modelo que comprende el esquema de impuestos a los sueldos en Brasil. Los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores existen en muchos otros países, pero en Brasil aquéllos tienen dos características especiales: una larga existencia, desde comienzo de los años cuarenta, con pequeños cambios y con una gran resistencia a todos los intentos por reducirlos o eliminarlos; y una administración privada por un segmento de empresarios –aquellos que están asociados a federaciones y confederaciones de diferentes sectores económicos.

La larga vida de los tributos podría ser explicada por el poder de los grupos de presión políticos que representan los intereses de los empresarios en el Congreso Brasileño. Pero ellos también financian el Sistema S –integrado por los servicios nacionales de aprendizaje y servicios sociales– que ha alcanzado una imagen casi unánime de alta calidad y eficiencia en el país.

Esta imagen no es solamente una percepción subjetiva, ya que el Sistema S ha construido la más grande y moderna infraestructura de EFP en el país, y quizás, de toda la región de América Latina y el Caribe: 2.700 escuelas/centros de alta calidad, inscribiendo a seis millones de estudiantes y gastando alrededor de US\$ 2,5 billones al año en EFP solamente (sin incluir su inversión en educación primaria, cultura, salud, deportes). El Sistema ha sido también el responsable de innovación en tecnología de EFP, metodologías y materiales didácticos. No existe ninguna duda de que esto ha sido el resultado de un flujo continuo de fondos combinado con una más ágil gestión y un funcionamiento flexible.

Los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores –y el Sistema S– han enfrentado y están enfrentando muchas crisis y críticas. Su principal fragilidad es la dependencia de la nómina de pagos del mercado de trabajo formal: por un lado, los impuestos son vistos como parte de la carga social que incrementa los costos laborales y reducen la competitividad brasileña tanto en el mercado interno como en el externo; por otro lado, el empleo formal –y por lo tanto la nómina de pagos– ha estado decreciendo en los últimos diez años.

Los impuestos han sido criticados principalmente debido a su administración privada y el elitismo de las escuelas/cursos “Ss”, que tienen poca cabida para los trabajadores informales, los pobres y los grupos más vulnerables de la población. De hecho, toda la sociedad paga los impuestos –ya que ellos están incluidos en el costo final de los productos y servicios– pero solamente un pequeño y privilegiado grupo se beneficia de sus servicios.

El futuro de los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores y el Sistema S en su totalidad está bajo discusión actualmente en el contexto de varias reformas propuestas/continuidas por el nuevo Gobierno Federal: el sistema de impuestos, la ley de trabajo (CLT), la ley del aprendizaje de oficios. Se ha organizado un “Foro del Sistema S” específico, coordinado por un ex líder sindical y actualmente integrante del congreso, Jair Meneguelli, quien también ha sido nombrado presidente del Consejo Nacional del SESI–.

Sin embargo, los pronósticos parecen ser favorables a los tributos y al Sistema S. El gobierno actual tiene varios líderes –incluyendo al Presidente mismo– quienes se han graduado en escuelas S (mayoritariamente SENAI y SENAC) y han expresado su opinión positiva sobre el Sistema S. Por lo que, el “Foro del Sistema S” es muy probable que recomiende que se mantengan los impuestos obligatorios, siempre y cuando los trabajadores y el gobierno tengan una real participación en la gestión, y el Sistema S aumente la atención a los grupos más vulnerables.

El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) es la novedad de los noventa: un fondo público destinado a financiar políticas públicas de empleo, administrado

sobre una base tripartita igualitaria. Nació con la nueva Constitución de 1988 que trajo consigo los ideales de democratización, participación y descentralización al escenario político del Brasil.

Estos ideales comenzaron a implementarse a través del Plan Nacional de EFP (PLANFOR), financiado por el FAT, durante los años 1995-2002. En este período, PLANFOR invirtió aproximadamente US\$ 1,3 billones y capacitó a alrededor de quince millones de trabajadores en Brasil. Es una modesta inversión si se compara con el presupuesto anual del Sistema S, pero ha mostrado nuevas posibilidades incluyendo a la EFP como un componente de políticas públicas para el trabajo y para la equidad social y la justicia.

Las evaluaciones independientes llevadas a cabo por universidades federales concluyeron que PLANFOR tenía muchas ventajas en términos de funcionamiento descentralizado, movilización y estimulación del mercado de EFP, atención a los grupos más vulnerables, la promoción de la equidad social, la lucha contra los prejuicios y discriminación, innovación de metodologías, desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, movilización de nuevos actores y práctica del ideal tripartito a gran escala, en el contexto de la gran diversidad del Brasil.

Pero también ha enfrentado muchas desventajas, principalmente por ser un concepto nuevo implementado en y por una estructura vieja. Resistencias burocráticas a la descentralización, discontinuidad política y vulnerabilidad a las políticas macroeconómicas, han creado innumerables obstáculos para la implementación del PLANFOR. A pesar de su gestión tripartita, el presupuesto del FAT depende mucho de la recaudación de los gobiernos estatales y federales. Esto ha sido una complicación, ya que la política económica para controlar la deuda pública, principalmente desde el año 2000, ha reducido y retardado las partidas del FAT, principalmente en EFP, la que es considerada como un gasto “no recuperable”.

PLANFOR ha tenido también que enfrentar problemas internos, tales como la frágil integración entre EFP y otros mecanismos financiados por el FAT, principalmente los servicios públicos de empleo y el programa de microcréditos –dos alternativas que hubieran ampliado las oportunidades de trabajo para los trabajadores capacitados–. Cuestionamientos burocráticos y diferentes puntos de vista sobre políticas laborales dentro del Ministerio de Trabajo y del Consejo Deliberativo del FAT han hecho difícil esta integración. De todos modos, alrededor del 20% de los egresados del PLANFOR consiguieron trabajo, una proporción que significa aproximadamente 1,5 millones de trabajadores, lo que no es una cifra despreciable en el contexto de recesión económica y las altas tasas de desempleo en Brasil.

Otra dificultad ha sido combinar los programas de formación orientados a las demandas del mercado de trabajo con el bajo perfil de los grupos más vulnerables que representaban el 80% de los capacitados por PLANFOR. El mercado de trabajo –aun parte de su lado informal– es muy selectivo en términos de educación, buena presencia (un eufemismo para la piel blanca) y capital social (referencias personales, lugar de nacimiento, residencia). Mucha creatividad y negociaciones se han necesitado para armonizar estos dos mundos.

A pesar de todas las desventajas, la idea de financiar la EFP como parte de una política pública para el trabajo y la equidad social, parece estar consolidada entre los administradores del FAT y los que hacen las políticas en Brasil. PLANFOR terminó oficialmente en julio del año 2003, bajo el nuevo gobierno, pero los programas EFP se supone que continúen, bajo otro nombre: Plan Nacional de Formación (PNQ). El presupuesto para el año 2003 ha sido más severamente recortado, cayendo a US\$ 63 millones, siguiendo la política económica de control de deuda pública (y la desconfianza natural de un nuevo gobierno a los proyectos implementados por el gobierno anterior). En realidad, menos del tercio de esa suma se espera que se invierta efectivamente en programas de EFP este año, ya que los fondos se han comenzado a distribuir en octubre del año 2003.

Sin embargo, los principales ideales del PLANFOR parecen ser reafirmados, tales como la gestión de trabajo tripartita y políticas de EFP, programas orientados por la demanda, prioridad a los grupos más vulnerables, promoción de la equidad y la justicia social, integración con los servicios de empleo públicos y mejora del nivel de educación de la PEA. Las inversiones en I&D parecerían estar también garantizadas con el fin de financiar proyectos innovadores, desarrollando el conocimiento y mejorando las metodologías para la EFP.

Los dos casos analizados –los impuestos sobre la nómina de pago de los trabajadores y la experiencia de FAT/PLANFOR– ilustran la importancia y el rol complementario de las diferentes alternativas de financiación para la EFP en un país como Brasil. Como es de esperar en un país donde la inequidad es alta, las oportunidades del mercado de EFP no están bien distribuidas, siendo absorbidas mayoritariamente por empleados en el mercado de trabajo más dinámico y/o formal. Esto define un importante espacio para las políticas públicas de educación y formación, financiadas con fondos públicos. A pesar de las dificultades y fallas que son de esperar de un proyecto pionero, PLANFOR ha demostrado que estas políticas son factibles y eficientes con una pequeña inversión, cuando es comparada a la inversión pública y privada total que apoya el mercado de EFP en Brasil.

APÉNDICE 1

EFP en Brasil: estudios recientes

Las estadísticas educacionales no cubren la mayoría del mercado de EFP. Los datos oficiales registran solamente los cursos formales a nivel secundario y superior. En realidad, la mayor parte del mercado de EFP –hasta el financiado con los fondos públicos– no está cubierta por ningún tipo de registro o estadísticas.

Recientemente dos proyectos fueron impulsados con el fin de medir y delinear el mercado de EFP en Brasil, dando una idea más incluyente de su extensión y potencial:

- El Catálogo de IFP organizado por el Ministerio de Trabajo (MTE) en 1997-1999 y
- El Censo de EFP coordinado por el Ministerio de Educación (MEC) en 1999-2000.

El Catálogo de IFP 1997-1999

Este catálogo fue concebido como una herramienta para guiar la operación de descentralización e implementación de cursos financiados por FAT/PLANFOR y gestionados por el MTE.

No fue en primera instancia planeado como una fuente estadística, sino principalmente como una referencia para identificar y seleccionar las mejores agencias de EFP en cada Estado.

El catálogo estaba basado en investigación primaria (por teléfono, correo electrónico y visitas) en los veintisiete Estados brasileños, conducido por universidades e institutos subcontratados por las secretarías de trabajo del Estado, principalmente en los años 1997-1999. Desde entonces, varios Estados han estructurado sistemas de actualización en línea. Para fines del año 2002, el catálogo de EFP había registrado alrededor de 17.500 IFP, las cuales se detallan en la página principal de MTE (www.mte.gov.br).

En realidad, este catálogo no cubre el universo de las IFP formales y no formales en Brasil, pero a *grosso modo* nos da una idea de quién es quién en este campo (ver Tabla 1). Dos grandes grupos de agencias pueden ser destacados: las escuelas no habilitadas y las ONG. Sindicatos de empleados, universidades y centros de formación terciaria aparecen como nuevos actores en este campo, además de los proveedores tradicionales, tales como los Sistemas S y las escuelas técnicas.

Tabla 1
Brasil - Catálogo de IFP 1998-2000: número y tipo de instituciones

Tipo de IFP	%
Escuelas no habilitadas	30
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	18
Universidades y centros de formación: públicos y privados	17
Sindicatos y otras asociaciones de trabajadores	12
Escuelas técnicas	11
Sistema S y otras IFP apoyados por empresarios	8
Otros	4
Total (Nº de IFP) = 100%	17.500

Fuente: Ministerio de Trabajo (encuesta nacional, 1998-2000 - PLANFOR) (www.mte.gov.br).

Tabla 2
Brasil. Catálogo de IFP
Características principales de las instituciones y programas*

<p>Estatus legal Privado y con fines de lucro = 40% Privado sin fines de lucro = 35% Público – administración directa = 14% Público – administración indirecta = 8% Otros = 3%</p> <p>Fuentes de financiamiento** Asociados y cuotas para cursos = 48% Ventas (servicios/productos) = 25% Presupuesto público o fondos = 24% Donaciones = 20% Impuestos y recaudaciones = 10%</p> <p>Área de cobertura La ciudad = 58% El estado = 30% La región/el país = 10%</p> <p>Sectores económicos de los cursos** Servicios = 60% Industria = 40% Comercio = 11% Agricultura = 12%</p>	<p>Actividades y programas principales** EFP – nivel básico = 39% EFP – nivel técnico = 12% EFP – nivel tecnológico = 6% Clases de alfabetización = 8% Talleres, seminarios = 20% Asistencia técnica = 9% Investigación y estudios = 7% Producción de materiales didácticos = 7% Educación a distancia = 4%</p> <p>Beneficiarios principales** Grupos vulnerables en general = 20% Juventud en general = 23% Categorías profesionales = 15% Mujeres = 15% Pequeños empresarios = 14% Trabajadores desempleados = 12% Personas con discapacidades = 9% Personas mayores de edad = 9% Trabajadores y productores rurales = 9% Jóvenes en peligro social = 8%</p>
--	--

Fuente: Catálogo IFP. MTE/FAT/PLANFOR (www.mte.gov.br).

* Porcentajes sobre total de agencias registradas = 17.500 . ** Respuestas múltiples

De acuerdo al catálogo de las IFP, las principales características del mercado de EFP en Brasil pueden ser señaladas, considerando el universo de las 17.500 agencias que han sido registradas (ver Tabla 2):

- El 75% de las IFP son privadas, divididas casi equitativamente en dos grupos de instituciones: con fines de lucro y sin fines de lucro.
- Su principal fuente de financiamiento son las contribuciones de los asociados y cuotas de cursos (48%), pero hay también otras fuentes importantes tales como ventas de servicios/productos, fondos públicos (principalmente el FAT y el Fondo Nacional para Asistencia Pública) y donaciones (de empresas o individuales).
- Ellas operan principalmente dentro de los límites de la ciudad (58 %), pero un tercio cubriría todo el Estado.
- Brindan FP fundamentalmente al sector terciario (servicios y comercio), usualmente más barata que la FP para la industria.
- Los cursos son, en su mayoría, programas de corta duración sin acreditación, sin requisitos previos en términos de educación y diplomas no formales, de acuerdo con la legislación educacional brasileña.
- Otras actividades importantes, además de los cursos, son las reuniones de trabajo y seminarios que podrían ser considerados, en la mayoría de los casos, como elementos de aprendizaje a lo largo de la vida.
- Tienen un público diverso, formado por jóvenes (en situación de riesgo social o no), mujeres, categorías profesionales, pequeños empresarios y grupos vulnerables en general.

Censo de EFP 1999-2000

En 1999, el MEC decidió elaborar un mapa de la oferta de EFP en Brasil, con el fin de apoyar la implementación del Programa de Expansión y Modernización (PROEP), financiado a través de la asociación del BID y el FAT. El Censo de EFP tomó el Catálogo de IFP como punto de partida para conducir una investigación electrónica, a través de la página principal del MEC en Internet, haciendo un llamado a las IFP para que se registren.

Hasta fines del año 2002, 3.900 IFP habían respondido al Censo, registrando 33.000 cursos a diferentes niveles, de acuerdo a las definiciones de la legislación de la educación. Estas cifras son más bajas que aquellas mostradas por el Catálogo de IFP, ya que éste fue llevado a cabo a través de investigación de campo, buscando agencias en cada Estado, mientras que el Censo de EFP contó solamente con las respuestas voluntarias por Internet.

Sin embargo, las cifras del Censo de EFP son significativas, principalmente las llamadas “EFP básicas” (programas de corta o mediana duración no habilitados) que pueden ser tomados aun por los trabajadores con baja educación (siempre y cuando sepan al menos leer y escribir), operando consecuentemente en un muy amplio mercado en Brasil. Otros cursos –a nivel técnico y terciario– son principalmente cursos certificados de largo plazo, para personas graduadas de escuelas secundarias. Por lo tanto, éstos tienen fuentes de demanda menores y más definidas.

“EFP Básica”, de acuerdo al Censo de EFP, es brindada por dos mil agencias en Brasil, ofreciendo 27.500 cursos diferentes e inscribiendo a dos millones de personas (ver Tabla 3). Las principales características de este gran universo son:

En su mayoría, es privado, incluyendo escuelas no habilitadas técnicas, además del Sistema S.

Las escuelas públicas son, en gran parte, a nivel del Estado, concentrándose en las regiones más desarrolladas del país (Sur y Sureste).

Los cursos inscriben principalmente estudiantes varones, excepto a nivel de la ciudad, donde las mujeres son la mayoría, ya que estos cursos fueron creados principalmente para preparar maestros de educación primaria –un trabajo típicamente “femenino”–.

Los cursos inscriben una proporción significativa de gente joven, menores de 20 años, pero su público más importante es mayor de 20, e incluso, de 25 años; personas que deberían estar en procesos de aprendizaje continuo.

Las escuelas ofrecen principalmente cursos de informática, además de administración de empresas, lenguas extranjeras, mecánica y metalurgia; pero en realidad las inscripciones y la realización están divididas entre casi cincuenta áreas (ver Tabla 4).

Tabla 3
BRASIL. Censo EFP 1999: perfil de cursos y estudiantes

N° DE CURSOS POR NIVEL DE EFP (de acuerdo a la Ley de Educación)						
Administración y niveles de EFP	Total	“Básico” (no título)	Técnico (secundario)	Tecnológico (superior)	“Básico” %	Técnico %
Total	3.948	2.034	2.216	258	52	56
Federal*	150	103	120	30	69	80
Estatal*	800	187	689	24	23	86
Municipal*	342	199	152	6	58	44
Privada	2.656	1.545	1.255	198	58	47

“EFP BÁSICA”. CURSOS, INSCRIPCIONES Y CONCLUSIÓN (1º Semestre). Participación femenina					
Administración	Cursos	Inscripciones	Femenina %	Conclusiones	Femenina %
Total	27.555	2.045.234	36	1.567.888	37
Federal*	1.547	72.966	29	59.757	28
Estatal*	889	120.999	24	62.578	31
Municipal*	930	79.790	66	56.495	73
Privada	24.189	1.771.479	36	1.389.058	36

“EFP BÁSICA”- INSCRIPCIONES: PARTICIPACIÓN POR GRUPOS POR EDAD**				
Administración	Total (100%)	Menores de 20 años %	20-24 años %	Mayores de 24 años %
Total	2.045.234	31	17	42
Federal*	72.966	27	23	35
Estatal*	120.999	21	16	58
Municipal*	79.790	38	13	29
Privada	1.771.479	32	17	42

Fuente: Ministerio de Educación/INEP (www.mec.gov.br).

* Federal, estatal y municipal son distintos niveles administrativos de las escuelas públicas, financiadas a través de presupuestos públicos.

** Las diferencias del 100% son debidas a casos sin información sobre edad.

Tabla 4
BRASIL. Censo EFP 1999: “EFP BÁSICA”
Cursos, inscripciones y conclusión por áreas (1^{er} semestre)

Áreas	Cursos	Inscripciones	Conclusión
Total	27.555	2.045.234	1.567.888
1. Informática	3.670	463.080	341.324
2. Administración de empresas	2.364	222.112	200.807
3. Idiomas extranjeros	1.103	258.630	159.993
4. Mecánica y metalúrgica	3.413	169.753	130.105
5. Servicios personales	1.241	90.714	65.641
6. Industria de la construcción	1.310	69.618	60.172
7. Transporte terrestre	904	66.981	56.873
8. Electricidad y electrónica	1.673	74.865	53.979
9. Mantenimiento y reparaciones	1.353	61.306	49.772
10. Secretaria (ayudante de oficina)	259	54.550	48.995
11. Cultura, deportes y artesanías	1.436	66.297	47.389
12. Textil y corte y confección	1.041	53.309	45.661
13. Agricultura y ganadería	826	53.340	43.091
14. Servicio de hotelería y cocina	753	41.426	36.656
15. Salud	590	36.841	28.862
16. Alimentos y bebidas	497	32.587	26.662
Subtotal	22.433	1.815.409	1.395.982
	81%	89%	89%
Otras 31 áreas	19%	11%	11%

Fuente: Ministerio de Educación/INEP (www.mec.gov.br).

APÉNDICE 2

Personas entrevistadas sobre el financiamiento de la EFP en Brasil: ventajas, desventajas y perspectivas

1. Profesor Nassim Gabriel Mehedff, Secretario Nacional de Políticas Públicas de Empleo en el Ministerio de Trabajo durante ocho años (1995-2002), encargado del diseño e implementación de PLANFOR. Anteriormente fue el responsable de los sectores de planeamiento nacional del SENAI y SENAC, las dos principales IFP financiadas a través del impuesto a los sueldos.
2. Sra. Carmen Rocha Dias, Gerente de alto rango de PLANFOR en el Ministerio de Trabajo durante los años 1998-2002. Actualmente es la encargada del departamento de EFP en el Secretariado de Trabajo del Estado de Minas Gerais, gerente de uno de los PlanTeQs más grandes financiado por el FAT como parte del PNQ 2003-2006 (ver ítem 3.2). Anteriormente trabajó durante más de veinte años en el planeamiento de EFP en SENAI en Minas Gerais, uno de los más grandes del país.
3. Sra. María Helena Berlinck, Directora de AAPCS, ONG que ha implementado un programa nacional de EFP para los jóvenes más vulnerables (Capacitação Solidária), que ha formado 129.000 adolescentes en los años 1996-2002. FAT/PLANFOR invirtió US\$17 millones en este programa, también parcialmente financiado por corporaciones privadas y con fondos del BID. La AAPCS debe recibir fondos del FAT para un ProEsQ, como parte del PNQ 2003-2006 (ver ítem 3.2).
4. Sr. Luiz Carlos de Souza Vieira, Director del SENAI en el Estado de San Pablo desde 1998. San Pablo tiene el departamento de SENAI más grande, encargado de alrededor del 40% del impuesto total a los sueldos recibido por SENAI. Anteriormente fue Director Financiero de la Sede Nacional de SENAI y Director de SENAI en el Estado de Espírito Santo. Como gerente importante de la Sede Principal de SENAI, participó en las negociaciones sobre programas de PLANFOR ejecutados por SENAI.
5. Sr. Francisco Corado, Asistente Técnico de la Administración de SENAC en el Estado de San Pablo durante treinta años. Miembro de los Consejos de Educación Nacional y del Estado durante más de diez años. Desde el año 2000, ha sido Presidente de la Cámara de Educación Básica del Consejo de Educación Nacional en el Ministerio de Educación.
6. Sra. Susanna Sochachevsky, Gerente e investigadora de alto rango en DIEESE, institución técnica apoyada por los sindicatos de trabajadores de Brasil, res-

ponsable de la producción de estadísticas, estudios y asistencia técnica en el mercado de trabajo, EFP, legislación laboral, etc. DIEESE no es representante oficial del sindicato de trabajadores, pero informalmente funciona como su portavoz de los asuntos técnicos. DIEESE también se encargó de una cantidad considerable de los recursos del FAT para EFP durante los años 1995-2002, principalmente para la formación de líderes sindicales. Estos proyectos probablemente van a continuar en 2003-2006, como parte del PNQ.

7. Sr. José Luiz Ricca,³⁰ Director de SEBRAE en el Estado de San Pablo desde 2001. Anteriormente fue Subsecretario (1995-1997) y Secretario (1998-2000) de Trabajo en el Estado de San Pablo, administrando el plan estatal de EFP más grande financiado por el FAT en Brasil.

APÉNDICE 3

Incentivos para EFP en Brasil: el esquema de rebaja tributaria (1975-1990) y la Ley de Educación (1996)

El esquema de rebaja tributaria (Ley Federal 6297/75)

Además de los impuestos obligatorios, el Brasil ha mantenido, durante aproximadamente 15 años (1975-1990), un ingreso del esquema de rebaja tributaria. También permitió a las empresas deducir de las cuentas de impuestos sobre ingresos el doble de la cantidad invertida en formación, hasta un máximo del 10% de sus ganancias imponibles –el margen fue reducido al 8% en 1987 (Leite, 1994b)–.

El gobierno militar decretó este esquema de rebaja tributaria como un incentivo propuesto en el Segundo Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan enfatizó el potencial de la contribución de la EFP para aumentar la calidad y productividad y por lo tanto propuso subsidios para expandir la formación basada en la empresa, con el fin de complementar programas ofrecidos por las escuelas federales y el Sistema S.

Las rebajas de impuestos se adjudicarían a empresas que cumplieran con varios requerimientos del Consejo Federal de Fuerza de Trabajo (CFMO por su sigla en portugués), una organización que fuera también creada por el gobierno militar para coordinar el desarrollo de los recursos humanos en Brasil, en el Mi-

30 Carmen Rocha Dias y José Luiz Ricca fueron entrevistados por correo electrónico (declaraciones escritas). Los otros fueron entrevistados personalmente (declaraciones grabadas). Todas las entrevistas se llevaron a cabo en octubre de 2003.

nisterio de Trabajo.³¹ Estos requisitos incluían un proyecto de formación detallado, especificando cursos, número de alumnos, horas de clase por alumno, costos y proporción a ser descontada de los impuestos.

Había mucha burocracia para recibir este incentivo, y un efecto inmediato fue que los Sistemas S (SENAI y SENAC, en esa época) establecieron servicios de consultoría para poder apoyar a las empresas en la preparación de los proyectos –y para implementarlos, por supuesto–.³²

Por lo tanto, otro efecto colateral del esquema fue el destino de fondos adicionales al SENAI y SENAC, que eran subcontratados para entregar programas de formación.

A pesar de la burocracia y el control que el esquema implicaba –o tal vez por estas razones– tenemos pocas estadísticas sobre el sistema.³³ Comenzando en 1976 con un total de inscriptos de 500.000 en programas de formación, creció hasta la cantidad de 2,5 millones en 1980 (su registro más alto, aparentemente). Esta cifra representaría un 47% de la formación total en Brasil en este año (4,4 millones), entregada por el Sistema S. El incentivo contribuyó a mantener los programas de formación aun durante los años 1981-84, cuando Brasil experimentó un a severa recesión.

El esquema de rebaja tributaria termina en el año 1990, cuando Fernando Collor, el Presidente que inició el proceso de desregulación y apertura del mercado Brasileño a la importación, eliminó la mayoría de los subsidios públicos. Pero aun antes de esto, el esquema era criticado por varias razones:

- Falta de transparencia e información sobre los requisitos y procedimientos del CFMO para la aprobación del proyecto.
- Demasiada burocracia con respecto al planeamiento y presentación de los proyectos.
- Alta frecuencia de programas de formación a través de reuniones de fines de semana y seminarios para gerentes³⁴ en hoteles caros.

31 Representantes de diferentes agencias de EFP incluyendo SENAI y SENAC integraban CFMO.

32 En 1976, el SENAI en San Pablo dio apoyo a 98 empresas para preparar e implementar proyectos de rebaja tributaria (Ley Federal 6297/75). En 1990 –el último año del esquema– 1.026 empresas fueron apoyadas.

33 Una de las principales razones es que el Ministerio de Trabajo ha sido reestructurado muchas veces desde 1980 a 1994 y ha casi desaparecido como una organización independiente. Para esa época, la tecnología de la información era escasamente usada y gran parte de los archivos públicos –simplemente papeles–, fueron perdidos, quemados, o incluso tirados en cada cambio de gobierno.

34 En 1983, los gerentes representaban el 44% de todos los participantes (2,1 millones) en los programas de formación financiados por este esquema.

- Baja participación de pequeñas empresas –que se suponía que necesitaban más incentivos para formación en este esquema–.
- Alta concentración en los Estados más desarrollados (como San Pablo), donde las empresas más grandes solían estar emplazadas y el Sistema S solía ser más dinámico.

Las evaluaciones sobre el esquema de rebaja tributaria concluyeron que éste había sido un poderoso instrumento para mejorar la EFP en empresas que ya eran activas en los programas basados en empresas; y que en estas empresas también contribuyó a expandir los sectores de formación y estimular el desarrollo de la “cultura de formación”.

Sin embargo, el poder de este incentivo fue insuficiente para cambiar la política y práctica de formación en el mercado de trabajo en su totalidad. Y este tipo de subsidio público para el sector privado ocasionó un alto costo al país, contribuyendo a aumentar la deuda pública, tasas de inflación y concentración de ingresos. A consecuencia de esto, desde principios de los años noventa, la política económica brasileña comenzó a eliminar todo tipo de rebajas de impuestos, con el fin de reducir la deuda pública y mantener la estabilidad de la moneda. De hecho, no hay lugar para este tipo de subsidio público en los acuerdos económicos firmados con el FMI.

La Ley de Educación. LDB (Ley Federal 9424/96)

En 1996, una nueva Ley de Educación reemplazó a la anterior decretada por el gobierno militar en 1972, proponiendo importantes cambios y avances en el sistema educacional brasileño. Los cambios propuestos más importantes fueron:

- La inclusión de jardines de infantes como parte del sistema educacional público básico, para niños menores de 6 años.
- La definición de educación básica como las escuelas primarias y secundarias, proponiendo 11 años como el mínimo requerido para la educación de niños y adolescentes.
- La redefinición del rol de la enseñanza secundaria como parte esencial de la educación básica, dando cese a la certificación técnica obligatoria que la anterior Ley había definido para este nivel.
- El concepto de EFP como parte del sistema educacional, en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida, incluyendo tres tipos de cursos “básicos”: formación sin título, sin una definición previa de contenido, duración o requisitos previos de nivel; “técnica” –simultánea o a

continuación de la escuela secundaria, requiriendo educación primaria y ofreciendo certificación de nivel secundario-; “tecnológica” –cursos postsecundaria equivalentes a un título de un instituto de educación terciaria–.

En realidad, una de las innovaciones importantes de la LDB fue la de elevar el estatus de la EFP, como parte del sistema educativo y no solamente como “una alternativa para los pobres”. Al mismo tiempo, la definición de EFP “básica” ha incluido por fin el concepto de educación continua. Otra innovación a destacar fue el reconocimiento de la modalidad de educación a distancia como un aprendizaje formal.

Con el fin de implementar este nuevo concepto de EFP, el Ministerio de Educación lanzó el Programa para la Expansión y Modernización de la EFP (PROEP) para el período 1997-2003. Sus objetivos principales son mejorar la calidad y diversificar la oferta de EFP, fortaleciendo sus relaciones con el mercado de trabajo y las necesidades de la comunidad.

El PROEP ha propuesto proyectos para la expansión y modernización de edificios, equipamiento, formación de profesores y supervisores, mejorar los currículos y los materiales didácticos. El presupuesto federal (25%), FAT (25%) y el BID (50%) financian estos proyectos. Sus inversiones totales hasta 2003 se espera que alcancen a US\$ 190 millones.

A pesar de que esta cantidad apenas sería lograda a corto plazo,³⁵ PROEP podría ser considerada otro importante incentivo para el mercado de EFP en Brasil que prevé: la modernización y perfeccionamiento de las escuelas técnicas federales; la reestructuración y modernización de las escuelas técnicas y secundarias y la expansión de los centros comunitarios, en asociación con empresas, sindicatos de trabajadores, municipalidades, ONG y centros de EFP no habilitados.

BIBLIOGRAFÍA

- Caillods, F.; Leite, E. M. (1987) *Education, training and employment in small-scale enterprises: three industries in São Paulo, Brasil*. París: UNESCO. IIEP.
- Camargo, C. R. (Org.) (2002) *Experiências inovadoras de educação profissional*. Brasilia: MTE. FAT; UNESP; OREALC; FLACSO. Incluye CD ROM de experiencias.
- Casanova, F. (2002) *Políticas innovadoras y reformas de gestión para la promoción del desarrollo de conocimientos y habilidades de los trabajadores*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Documentos de Referencia, 1) Presentado al Seminario Interamericano Tripartito sobre

35 El gasto público en Brasil está fuertemente restringido ahora (octubre de 2003) y no hay perspectivas de que aumente para el 2004, debido a la recesión económica y los acuerdos con el FMI.

- Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente, Río de Janeiro, 15-17 mayo de 2002.
- Castro, C. de Moura (2002) *The Brazilian case study: mapping the invisible lifelong learning non-system*. (Mimeo) Términos de referencia para el proyecto de educación a lo largo de la vida – BIRF.
- ___ (2002) A educação invisível. *Veja*, 6 junio de 2002, p. 20.
- ___ (2002) *Formación profesional en el cambio del siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Cinterfor/OIT (1990) *La formación profesional en el umbral de los noventa: un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Montevideo: BIRF/CIID/GTZ/BID.
- Cunha, L. Antonio (2000) *O ensino de ofícios artesanais e manufactureiros no Brasil escravocrata*. San Pablo: UNESP/MTE/FAT.
- ___ (2000) *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. San Pablo: UNESP/MTE/FAT.
- ___ (2000) *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. San Pablo: UNESP/MTE/FAT.
- Dowbor, L. (1993) *Uma escola em cada empresa*. San Pablo: COGEAE/PUC. Mimeo
- Folha de São Paulo (2003) *Pesquisa da Unesco quantifica desigualdade*. 30 de abril. p. C4.
- ___ (2003) *Internet para todos*. 21 de mayo. p. F1-2, 4.
- ___ (2003) *CNE dispensa diploma para 773 mil docentes*. 30 de julio. p. C1
- ___ (2003) *Número de facultades privadas cresce 45%*. 3 de agosto. p. C1-3.
- ___ (2003) *Analfabetismo funcional atinge 38% em pesquisa*. 9 de septiembre. p. C3.
- ___ (2003) *Excluído do transporte vira morador de rua*. 27 de octubre. p. C1.
- Formação (2001) *Qualificação profissional e saúde com qualidade*. Brasília: Ministerio de Sa-lud/Profae. 1 de enero de 2001.
- Germe, Jean-François (2001) Eficacia, eficiencia y equidad de la formación profesional continua: qué perspectivas hay? En: *Políticas y prácticas de la formación continua en el marco europeo*. Madrid: FORCEM; Fondo Social Europeo.
- GIFE (1998) *Iniciativas não formais de educação e trabalho com adolescentes* (www.odp.org.br and www.gife.org.br).
- Green, Andy (2001) Educación y formación continua en el Reino Unido. El modelo de colaboración voluntaria. En: *Políticas y prácticas de la formación continua en el marco europeo*. Madrid: FORCEM; Fondo Social Europeo.
- IPEA (2000) *Uma análise da eficácia das políticas públicas de trabalho e renda no combate à pobreza no Brasil*. Brasília. Mimeo.
- Kanitz, S. (2002) O poder do terceiro setor en *Veja*, 30 de octubre, 2002, p. 24
- Leite, E. M. (1994) The failure of the Brasileño tax rebate scheme. En: Gasskov, V. (Ed.) *Alternative schemes of financing training*. Ginebra: OIT
- ___ (1994) Levy-based co-financing agreements in Brasil. En: Gasskov, V. (Ed.) *Alternative schemes of financing training*. Ginebra: OIT.
- ___ (1996) *El rescate de la calificación*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- ___ (2002) Educación y trabajo: nuevos actores, viejos problemas. En: Ibarrola, M. de

- (Coord.) *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. Montevideo: Cinterfor/OIT .
- ___ (2003) *Mudanças de vida e trabalho de jovens metropolitanos*. San Pablo Mimeo. Relatório final. Grupo Jovens do Projeto Desemprego: abordagem institucional e biográfica: uma comparação Brasil, França e Japão. USP/CEM/SEADE/CEBRAP.
- MEC/INEP (2000) *Censo da educação no Brasil* (www.mec.gov.br).
- ___ (2000) *Números da educação no Brasil*. Brasília.
- MTE. (2000) *Pesquisa de emprego e desemprego*. Brasília, 13 julio.
- MTE/CGEM. (2002) *Informe CGEM; informações gerenciais da Coordenação Geral de Emprego (Proger e SINE)*. Brasília.
- MTE/SPPE. (1998) *Cadastro nacional de entidades de educação profissional*. (www.mte.gov.br).
- ___ (1999) *PLANFOR – Catálogo de projetos; experiências inovadoras*. Brasília.
- ___ (2001) *Mapa da educação profissional no Brasil*. Brasília. Mimeo.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2000*. Brasília. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2000; sumário ejecutivo*. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2000: trabalhadores qualificados pelo PLANFOR; quem são e o que estão fazendo*. Brasília. Avaliações do PLANFOR
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2001*. Brasília. Avaliações do PLANFOR
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2001; sumário ejecutivo*. Brasília. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2002; construção & resultados - balanço do período 1996-2001*. Brasília. Avaliações do PLANFOR.
- ___ (2002) *Avaliação do PLANFOR 2002; sumário ejecutivo*. Brasília. Avaliações do PLANFOR
- OIT. (2002) *Certificação de competências profissionais; relatos de algumas experiências brasileiras*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. FAT.
- O Estado de São Paulo (2003) *Empresários investem para melhorar o ensino*. 21 de mayo. p. A-11.
- ___ (2003) *MEC aposta na educação superior à distância*. 5 de mayo. p. A-14.
- Paro, V. (1981) A propósito do ensino profissional livre no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*. San Pablo, Fundação Carlos Chagas. n. 36, feb. p. 27-40.
- Pastore, J. 1994. *Flexibilização dos mercados e contratação coletiva*. San Pablo: LTR .
- Ramírez Guerrero, J. (2002) *Financiamiento de la formación; el papel de los actores sociales*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (Documentos de Referencia, 2) Presentado al Seminario Interamericano Tripartito sobre Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente, Río de Janeiro, 15-17 mayo de 2002.
- Revista Da Folha* (2003) *Caça ao canudo*. 26 octubre. p. 8-22 (Encuesta sobre educación superior en el Estado de San Pablo, de *Datafolha*).
- SEADE (2002) *Avaliação do Programa Jovem Cidadão*. San Pablo. Mimeo.
- SEADE. DIEESE (2001) *Anuário dos trabalhadores 2000-2001*. 5ª ed. San Pablo.
- SENAI (1992) *O giz e a graxa; meio século de educação para o trabalho*. Projeto Memoria San Pablo. San Pablo.
- Souza, A. de F. (2003) *Ensino a distância (dossiê)*. *Galileu*. n. 142, mayo.
- Vianney, J. et al. (2003) *A universidade virtual no Brasil*. Tubarão: Unisul; UNESCO/Iesalc.
- World Bank (2003) *The Brazilian case study; mapping the invisible lifelong learning non-system*. Mimeo.

SIGLAS UTILIZADAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análisis y Planificación
CEFET	Centro Federal Tecnológico (Brasil)
CEM	Centro de Estudios Metropolitanos
CGT	Confederación General del Trabajo
Cinterfor	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CLT	Código Laboral Brasileiro
CODEFAT	Consejo Deliberativo del FAT
CONTAG	Federación de Trabajadores Rurales
CUT	Central Única de los Trabajadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos
EFP	Educación y Formación Profesional
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
ESAF	Escuela Superior de Administración Financiera
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador
FIESP	Federación Industrial del Estado de San Pablo
FORÇA	Força Sindical
GED	Diploma de Equivalencia de Licenciatura (en los EEUU)
GIFE	Grupo de Fundación de Empresas
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
I&D	Investigación y Desarrollo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas
IESALC	Instituto Internacional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO)
IFP	Institución de Formación Profesional
IIEP	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO)
INEP	Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas
INCRA	Instituto Nacional para la Reforma Agraria
INSS	Servicio de Seguridad Nacional
IRDB	Banco Internacional de Reconversión y Desarrollo (Banco Mundial)
IRDC	Centro Internacional de Investigación de Desarrollo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura (Brasil)
MST	Movimiento de Trabajadores sin Tierras
MTE	Ministerio de Trabajo y Empleo (Brasil)
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO)

PASEP	Impuesto Social pagado por servicios y empresas públicas
PEA	Población Económicamente Activa
PEQ	Plan Estadual de EFP
PIS	Impuesto social pagado por empresas privadas
PLANFOR	Plan Nacional de Formación de Trabajadores (financiado por FAT)
PlanTeQs	Planes de Formación del Estado (parte de PNQ)
PNAD	Encuesta Nacional a través de Muestras de Hogares (actualización anual del Censo Demográfico)
PNQ	Plan Nacional de Formación, 2003-2006 (financiado por FAT)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROEP	Programa de Expansión y Modernización para EFP
PROFAE	Programa EFP para Enfermeras
ProEsQs	Proyectos Especiales de Formación (parte de PNQ)
RAIS	Catálogo Anual de Información Social (Ministerio de Trabajo)
RET	Red de Educación y Trabajo (América Latina)
SDS	Democracia Social Unionista
SEADE	Sistema Estatal de Análisis de Datos
SEBRAE	Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENAR	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
SENAT	Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte
SESC	Servicio Social del Sector Comercial
SESCOOP	Servicio Nacional de Aprendizaje de Cooperativismo
SESI	Servicio Social del Sector Industrial
SEST	Servicio Social del Transporte
SIGAE	Sistema Integrado de Gestión de las Acciones de Empleo
SIGEP	Sistema de información EFP (Ministerio de Trabajo, 1996-1999 antes de la implementación de SIGAE)
SINE	Servicio Nacional de Empleo (financiado por FAT)
SPPE	Secretaría de Políticas Públicas de Empleo
STb	Secretaría de Trabajo Estatal
"Supletivos"	Educación primaria y media para adultos (similar a GED - USA)
TCU	Corte Federal Auditora
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICAMP	Universidad del Estado de Campinas (San Pablo)
USP	Universidad del Estado de San Pablo