

Trabajo y Educación

*La calificación del trabajador brasileño como política pública de trabajo y de renta.
Discutido los procesos de evaluación del PLANFOR.*

Emília Maria da Trindade Prestes: (Universidade Federal da Paraíba/ PPGE –
Universidad Autónoma de Barcelona) prestesemilia@yahoo.com.br

RESUMEN

La comunicación propone como referencia de análisis las políticas públicas de empleo y renta adoptadas en Brasil en un contexto en que las transformaciones estructurales y coyunturales de la producción amplían, con relieve y de forma globalizada, el desempleo y la situación de pobreza y de exclusión social. Según la previsión del Ministerio de Ciencia y Tecnología brasileño, la población económicamente activa del planeta, en las primeras décadas de este siglo, comprenderá cerca del 25% de los trabajadores permanentes cualificados y protegidos por la legislación. Otro 25% - sobretodo aquellos portadores de poca escolaridad y calificación - podría conformarse en los segmentos informales de la economía, mientras que el 50% restante estará en riesgo de desempleo o subempleo. Tomando como base esa realidad la comunicación aborda como objeto específico de enfoque la política nacional de educación profesional, en vigencia en el país a partir de 1995, bajo la gestión del MTE - Ministerio de Trabajo y Empleo y consumada través del PLANFOR - Plan Nacional de Calificación del Trabajador. Difundida como capaz de posibilitar el empleo y la mejoría en las condiciones de vida de la PEA – Población Económicamente Activa – esta política pretende, también, servir como instrumento para reducir las condiciones de pobreza y de exclusión de los trabajadores en situación de marginalidad y como una de las tácticas capaces de posibilitar la democratización y el desarrollo del país. La cuestión que orienta la comunicación se sintetiza en la pregunta: ¿Qué

modelo teórico-metodológico debe ser adoptado en las evaluaciones de esa política, particularmente, en la dimensión de la efectividad social?

INTRODUCCIÓN

Las políticas activas de empleo, surgen en Europa a mediados de los años ochenta. A partir de los años 90 son incrementadas en todo el mundo como una de las prioridades de diferentes agendas gubernamentales y sectores sociales, teniendo en cuenta los resultados sociales y económicos producidos por la reestructuración del Estado del Bienestar que afectaran – y continúan afectando - el desarrollo de los derechos sociales ampliamente defendidos en el siglo XX. En el conjunto de los cambios y de sus crisis – particularmente del trabajo - la situación de paro de larga duración registrada en todo el mundo, tanto amplía las condiciones de exclusión y de pobreza de la población, como pone en riesgo la propia estabilidad del modelo económico y político de los países.

En el conjunto de esas políticas activas de empleo que ponen en relieve su relación con la estructura social y sus numerosas influencias, se destaca la Política de Formación Laboral, compuesta de una variada gama de acciones, programas y recursos (provenientes en parte de los fondos sociales y algunas veces de los propios trabajadores), hecho que realza las motivaciones de que se ponga de manifiesto, a través de evaluaciones, los alcances – cuantitativo y cualitativo - de sus objetivos y propuestas.

En efecto, como comenta Garrell, Salvadó y Vives (2000, pág. 164) “ del análisis de las políticas de empleo se deduce un déficit de evaluación que, por otro lado, resulta muy habitual en las diferentes políticas públicas. Esencialmente, se realiza una evaluación puramente interna y burocrática, basada en el control de asistencia de los beneficiarios de las acciones y la justificación de los gastos. En cambio, no existen sistemas que permitan conocer fehacientemente la eficacia de dichas acciones”. Además de estos motivos, se generaliza en la comunidad internacional la idea de que uno de los principios que guía el actual modelo de democracia se

caracteriza por la visibilidad de las políticas sociales promovidas por la administración pública, o sea, por la búsqueda de mayor eficiencia, eficacia y efectividad de éstas. Así surge en diferentes continentes una cultura común de evaluación de las políticas activas de empleo como posibilidad de análisis y respuestas de sus impactos y contradicciones entre su potencial “modificador / reforzador de la estructura social de desigualdades sociales” y su potencial de política contribuyente para la inclusión / exclusión de la población económicamente activa.

La referencia de análisis de este texto es la evaluación de la política pública de empleo y renta adoptada en Brasil, específicamente, la política nacional de educación profesional, en vigencia en el país a partir de 1995, bajo la gestión del MTE - Ministerio de Trabajo y Empleo y consumada través de PLANFOR - Plan Nacional de Calificación del Trabajador – Todo esto en un contexto en que las transformaciones estructurales y coyunturales de la producción ampliaran, con relieve, el desempleo y la situación de pobreza y de exclusión social en aquel país.

Surgido durante el primer gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, en el año 1995, el PLANFOR, como proyecto prioritario de la administración, proclamaba entre sus objetivos ser una política con posibilidades de colaborar con los procesos democráticos y de desarrollo del país, ampliar las posibilidades de empleo y de mejoría en las condiciones de vida de la PEA – Población Económicamente Activa – además, de atender a los intereses del mercado de trabajo. Cruzando complejos compromisos y orientaciones – internacionales y nacionales – intenta, a través de juegos de fuerzas y negociaciones – con sindicatos, patrones y diversas entidades de la sociedad - equilibrar conflictos e intereses en pugna, transformándose en una política reforzada en las nuevas relaciones de poder.

En lo que respecta a los procedimientos evaluativos, consta en sus documentos originarios que estos deberían ofrecer a sociedad brasileña transparencia en la gestión pública y por lo tanto, deberían ser evaluados por un equipo externo al proceso de ejecución, a través de criterios de eficiencia, eficacia y efectividad,

similares a los adoptados en países como Francia y España, pero adecuados a las condiciones nacionales.

Durante los casi ocho años de duración de esa política – que acaba de ser reformulada en el nuevo gobierno – uno de los grandes problemas de la evaluación del PLANFOR fue encontrar caminos capaces de evaluar la categoría efectividad social, comprendida como la posibilidad de esa política de propiciar mejorías en las condiciones de vida y de trabajo de sus egresos y, de su impacto en la reducción de la pobreza, la construcción de la democracia y en el proceso de desarrollo y sostenibilidad local. La orientación ofrecida por el PLANFOR, era que esta categoría debería considerar los mismo indicadores relativos a eficacia, teniéndose, todavía, la preocupación de efectuar análisis macros de las poblaciones, comunidades o sectores beneficiados por los programas de formación. En realidad los evaluadores del PLANFOR- en todo el país – no disponiendo de informaciones más precisas sobre los procedimientos teórico-metodológicos para evaluar la categoría efectividad social – dejaban de contemplar las especificidades relativas a aquella categoría. La tentativa de avanzar en la selecciones de variables y indicadores compatibles con sus definiciones operacionales no puede ofrecer respuestas mas consistentes a esa categoría de evaluación, comprendida como la posibilidad de esa política pública “construir una nueva institucionalidad para la Educación Profesional y de una política pública de trabajo y renta integrada a los valores de un país democrático, desarrollado, más justo y menos desigual”(Relatório de Avaliação do PLANFOR, 2002, p. 41)

Considerando las dificultades para encontrar indicadores y categorías de análisis capaces de atender la definición de lo que se considera la efectividad social de una política publica de trabajo y renta y contando con mí experiencia como evaluadora de esa política, por cinco años, propongo como cuestión de orientación: ¿Qué modelo teórico-metodológico debe ser adoptado en la

evaluación de la efectividad social de las políticas pública de la formación ocupacional?

I – ¿QUÉ ES EVALUACIÓN? ¿QUÉ ES EVALUAR?

Existe numerosa literatura que trata el tema de la evaluación: su importancia, tipos, métodos, técnicas y perspectivas. Nuestra vida social está organizada y referenciada bajo criterios y juicios evaluativos. No es difícil saber que en la convivencia social estamos constantemente siendo evaluados desde el punto de vista de la estética, de la moral, del carácter, de la inteligencia o de la participación. Para cada tipo de evaluación, existen parámetros que sirven de base al evaluador para efectuar su juzgamiento y no siempre los resultados obtenidos son idénticos, dependiendo de los criterios de referencias o de la actitud de los evaluadores. Así, se puede entender la evaluación como una actividad valorativa, organizada a través de parámetros o criterios – científicos o culturales - y según determinados objetivos preestablecidos.

Luego, los modelos conceptuales y metodológicos de la evaluación y sus resultados, varían según la naturaleza del objeto o del fenómeno a ser evaluado, según los propósitos políticos, técnicos, académicos e ideológicos; según los valores predominantes en cada momento social. (Saul: 1999, 58; Prestes, 1999, Belloni y otros, 2000, Roche, 2000). Algunos de estos modelos valoran el producto; utilizan estrategias de evaluaciones anteriormente establecidos, basados en criterios teóricos y experimentales, casi siempre hipotéticos. Tienen una perspectiva más tradicional y clásica de la evaluación, concebida como mecanismo que posibilita generar informaciones capaces de influenciar en la preservación o transformación de políticas en adopción, de las formas de vida y de conducta del individuo y del colectivo o, como una estrategia de conocimiento que sirve para moldear o liberar conductas y relaciones sociales organizadas.

Otros modelos valoran el proceso. En este caso, las adecuaciones y adaptaciones se van ajustando a necesidades surgidas, asumiendo la característica de un

seguimiento continuo. Existe la evaluación que contempla parte del proceso y parte del producto y tiene como meta modificar los objetivos, aún en marcha. Este tipo de evaluación conocido como evaluación de los objetivos posibilita mezclar diferentes acciones y medidas relacionadas, con vistas mantener o efectuar cambios en el objeto de evaluación. Según Gazier este procedimiento evaluativo, que exige distintas relaciones, se considera como “el proceso de alimentación más complicado y abierto” (Gazier, 2.000, Pág. 46) y, por eso, de difícil ejecución

Independientemente del modelo o del aspecto metodológico a ser adoptado en un procedimiento de evaluación, desde mi punto de vista, el equipo de evaluación debe tener en cuenta la realidad donde se realiza la evaluación, sabiendo que existen cambios y diferencias entre la propuesta del planeamiento y su desarrollo. Por cierto que los resultados sufren todas las influencias del momento vivenciado por cada comunidad en su dinámica social.

Si el rápido cambio de la sociedad significa también la construcción de nuevas formas de pensar y de actuar, es necesario por lo tanto que la evaluación ajuste sus procedimientos y procesos para captar las nuevas formas de la realidad transformada y el caminar de los sujetos en constante interacción con las practicas que allí ocurren.

II - EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación de las políticas públicas es relativamente reciente. Las primeras prácticas surgen en el final de la década de los 50, adoptadas por programas de cooperación internacional para el desarrollo de América Latina.¹

¹ Confira. Arlette Pichardo Muñiz. Evaluación del Impacto social. Elvalor de lo humano ante da crisis y el ajuste. Bueno Aires, Lumen-Hvmanitas. 1997, p. 19. Cris Roche. Avaliação de Impactos dos trabalhos de ONG.Aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo. Cortez : ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam,2000

Hubo momentos en que este tipo de evaluación avanzó mientras, que en otros retrocedió, dependiendo del contexto y de la voluntad política o de la disponibilidad de un instrumental teórico-metodológico y práctico adecuado.²

En los últimos veinte años la situación de crisis económica, la cuestión de la democracia, las prácticas políticas de estabilización y los programas de ajustes estructurales hicieron que los procedimientos evaluativos de naturaleza formal ganasen espacios e importancia en el mundo.

En el caso de América Latina y el Caribe, el carácter de la crisis económica, agravada a partir de los años 90, se reflejó en los servicios públicos, en las condiciones de vida de la población y en las condiciones del Estado para propiciar en la población situaciones de seguridad, tranquilidad y desarrollo esperado.

El Estado, de forma paradójica y contradictoria, asumiendo facetas oscilantes entre el liberalismo y la asistencialización, toma la responsabilidad de poner en práctica determinadas políticas sociales – entre las cuales está la formación laboral - como una vertiente de superación de las desigualdades sociales y de emancipación de los beneficiados.

Evidentemente que las políticas de educación laboral en la medida que, tratan de responder a los intereses, por un lado, de la producción y del patrón y por el otro, de los colectivos de trabajadores y sus representaciones – a través de los acuerdos tripartitas – realza la complejidad y las contradicciones de las políticas sociales evidenciado que estas “no tienen por qué ser unívocas, pueden ser paradójicas en sí mismas, dado que nacen de un contexto de contradicciones sociales”. (Nogueira, 2000, 482) De todos modos, en el caso de la evaluación de las políticas educativas de ocupación, los evaluadores tienen que estar atentos a sus diferentes características y propuestas – sobretudo posibles resultados -

² Iden. Iden. Confira também Saul, Ana Maria. A metodologia de Avaliação do PLFOR: dificuldades e avanços, 1999. Sobrinho, José Dias. Tendências nacionais e internacionais na avaliação. Texto apresentado na abertura do XIV EPEN, Salvador, 1999. cópia.

pues, que si por un lado la dinámica de los pactos que viene sucediendo en la práctica, donde importantes acuerdos entre gobiernos, sindicatos y patronos pueden enmascarar la cuestión de desempleo y de la pobreza y, hacer fracasar eventualmente sus propósitos – por otro lado, la publicación de sus resultados a una sociedad inquieta, y a sus movimientos sociales, puede que represente una buena base para iniciar nuevos replanteamientos de sus intenciones y resultados. No es raro ver diferencias entre los objetivos propuestos y sus contradicciones, es por ello que la evaluación – y los evaluadores – tienen que considerar estas dinámicas.

Como la entiende Izaura Belloni la evaluación de políticas públicas posee dos objetivos básicos: “promover la construcción de la autoconciencia de la institución o agencia que elabora la política, acerca de los límites y posibilidades de sus acciones, y formular informaciones y análisis sobre la política para el uso de la institución evaluada, del gobierno y de la sociedad”.(Belloni y otros, 88). En síntesis, estas prácticas, cuando se realizan de forma rigurosa y crítica, ofrecen a la sociedad y sus actores una base de informaciones y análisis sobre la relación mutua establecida entre las políticas sociales y la dinámica social, o sea, sobre los impactos de su aplicabilidad, más allá de una acción correctora.

III – EL PLANFOR Y SUS MECANISMOS DE EVALUACIÓN

Según la previsión del Ministerio de Ciencia y Tecnología brasileño, la población económicamente activa del planeta, en las primeras décadas de este siglo, comprenderá cerca del 25% de los trabajadores permanentes cualificados y protegidos por la legislación. Otro 25% - sobretodo aquellos portadores de poca escolaridad y calificación - podría conformarse en los segmentos informales de la economía, mientras que el 50% restante estará en riesgo de desempleo o subempleo, o sea en situación de riesgo o de exclusión social.

Estos datos que se refieren a la ampliación de las condiciones de desigualdades y exclusión, también sirven para demostrar – y hasta justificar – la implantación de

políticas sociales laborales, como forma de intentar gestionar las desigualdades y sus conflictos a través de establecimiento de medidas compensatorias e inclusivas de los actores colectivos- a ejemplo de las políticas de calificación profesional de naturaleza tripartita, como es el PLANFOR. En el caso de la evaluación del PLANFOR, como medida capaz de suministrar una base de datos e informaciones capaces de ampliar de forma descriptiva y crítica la comprensión sobre la relación de esa política pública con el movimiento de la estructura social – y sus condiciones de desigualdades, estas no tenían, aún posibilidades de avanzar en sus propósitos de respuestas en términos de precisiones conceptuales u operacionales.

En los primeros años, aún cuando los documentos del Ministerio de Trabajo y Empleo contemplaban orientaciones sobre el proceso evaluativo de la política de formación laboral, los evaluadores comprendían la evaluación de distintas formas – quizás por sus innovaciones o bien, por la grandiosidad de sus propuestas y dimensiones.

La evaluación de la eficiencia de los programas de formación – referida a aspectos tales como: las características de las entidades formadoras, la distribución de los recursos, las características de los profesores, la propuesta didáctica-pedagógica y el nivel de satisfacción de los alumnos – no permitía profundizar sus resultados ni implantar acciones correctoras, en parte debido a la amplitud de la información y lo reducido del tiempo de observación y análisis de datos. Las reproducciones anuales de procedimientos y propuestas de formación deficientes y poco eficaces eran comunes.

La evaluación de la eficacia, la inserción o el mejoramiento laboral de los egresados de esos programas y la mejoría de sus condiciones de vida, se constituían en el gran desafío del PLANFOR. Los indicadores de esta categoría iban siendo mejorados y sirviendo para las comparaciones de la evaluación a nivel nacional, propiciando tener un escenario de la efectividad de esa política y de sus

los impactos en las condiciones de vida y de trabajo de sus egresos. En general, las técnicas utilizadas eran cuantitativas, hecho que generalizaba y homogeneizaba situaciones y condiciones de vidas, y de realidades contextuales y regionales diferentes.

En el año de 2001 el MTE decidió mejorar su sistemática de evaluación redefiniendo sus conceptos y definiciones y, reorganizando variables e indicadores. La categoría de efectividad social, el gran desafío de la evaluación, carecía de conceptos y de indicadores claros que permitiesen encaminar su análisis. De forma, aún, bastante genérica y amplia – la efectividad social pasó a ser comprendida como: “los resultados provenientes de esa política pública con efectos mas amplios y duraderos, además de los beneficios directos e individuales para las personas en entrenamiento”.

Para evaluar la efectividad social de la cualificación, los documentos del PLANFOR seleccionaron indicadores como: inserción / reinserción / permanencia en el mercado de trabajo; adquisición / mantención / elevación de renta; promoción / movilidad ocupacional y elevación de la productividad, mejoría de la calidad de los productos y servicios; adquisición de habilidades, conocimientos, informaciones, actitudes y su aplicación en el trabajo, familia y comunidad; promoción / valoración personal, auto-estima, promoción / valoración social, participación en la comunidad.

Además de estos indicadores, los expertos del ministerio pensaban que la efectividad social, también se debería manifestar en la capacidad de esa política de formación, como política pública social, de “contribuir para cambiar / construir el país”, produciendo beneficios directos e individuales para las personas en entrenamiento.

Por tanto, otras concepciones e indicadores deberían ser agregados a los anteriores, por ejemplo: avances conceptuales en el modelo y contenido de la

Educación Profesional, articulación y fortalecimiento de nuevos actores, fortalecimiento / avance en el tripartidarismo, integración entre la calificación y otros programas y políticas públicas, integración entre la calificación y otros programas financiados por el Fondo de Amparo de los Trabajadores – FAT, amén de otros indicadores más.

La efectividad social pasó a ser conceptualizada como la posibilidad de que esa política pública, a través de la oferta de calificación profesional, pudiese “ofrecer una mejoría en las condiciones de vida y de trabajo a partir de los resultados de las actividades profesionales y, producir reflejos en las condiciones de desarrollo y de sostenibilidad local y regional y, en la “construcción de un país democrático, mas justo y menos desigual”.

Es posible percibir, a través de esa concepción, que la efectividad social para el PLANFOR está directamente relacionada con los cambios producidos e involucra factores educacionales, políticos, sociales y económicos.

A pesar de los esfuerzos para elaborar indicadores más concretos, sus pretensiones, expuestas a través de sus conceptos, demuestran las dificultades de establecer, en el corto plazo, datos y registros capaces de ofrecer resultados válidos a sus organizadores, financiadores y a la sociedad en general. Tanto permite identificarla como la evaluación de los impactos de eficacia – cuando se trata de otro aspecto distinto de eficacia – como pone de relieve la complejidad de entender la aplicación de políticas sociales en las estructuras sociales a través de - como entiende José Adelanto y otros (2000. pág. 25) - “enfoques analíticos estáticos en términos de “variables explicativas” y “variables a explicar” (...) dada la enorme complejidad del tema y la cantidad inabarcable de “variables” potenciales a tomar en consideración”.

Reconocían los documentos del PLANFOR elaborados por el ministerio de que existía un “largo camino para un mayor avance en esa dimensión evaluativa”.

Reconocía, también la necesidad de “refinar y profundizar el análisis de numerosos aspectos de la eficacia y de la efectividad social, que apenas comienzan a ser delineadas con relativa claridad”, y apuntaba posibilidades metodológicas y temáticas posibles de profundizar o explorar en la evaluación de la efectividad.

Es cierto, como entiende Adelantado, que “tanto la política social como la estructura social pueden concebirse mejor como procesos dotados de una enorme complejidad, y surcados por contradicciones internas, que un modelo de análisis “objetivante” y unívoco no es capaz de reflejar. (op. cit. Pag. 26).

Avanzar en la dirección de encontrar caminos y alternativas para evaluar la efectividad social de esa política social de formación laboral considerando los procesos y las contradicciones internas de esas y de la estructura social, es el actual y grande desafío teórico-metodológico de la evaluación de políticas de formación laboral.

III - REFLEXIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL PLANFOR

En los años como evaluadora del PLANFOR, las evaluaciones de la eficiencia y de la eficacia, realizadas a través de modelos objetivos y técnicas cuantitativas, se volvía posibles – aunque difíciles y complejas – cumplir con respuestas a los objetivos propuestos.

Siempre me pareció que el gran desafío era encontrar estrategias metodológicas que me ayudasen a establecer una relación entre los impactos de esa políticas y los cambios producidos en las condiciones de vida y de trabajo de los egresados de sus programas.

Necesitaba comprender: ¿cómo, de forma más concreta, se pueden concebir los impactos de esa políticas públicas y cómo se debe proceder en su evaluación? ¿cómo percibir, en un corto espacio de tiempo, los impactos de su aplicación en las condiciones de desarrollo y sostenibilidad local, cómo estaba previsto? ¿cómo relacionar posibles cambios económicos o culturales en una comunidad con su aplicación?

¿qué modelo teórico - metodológico debo adoptar en su operacionalización, considerando las necesidades concretas de las respuestas del PLANFOR – políticas y administrativas – para el Estado, los sindicatos, los empresarios, la sociedad en general y los organismos internacionales? De forma objetivada, ¿cómo incorporar o considerar los necesarios indicadores y variables económicas, políticas, sociales y culturales? Considerando que, si por un lado existe la urgencia de respuestas objetivas en un corto espacio de tiempo, y por otro, su comprensión necesita un análisis sistemático de cambios duraderos (o no) y significativos en las condiciones de vidas de las personas, ocasionadas por determinadas acciones o serie de acciones? ¿cual es la relación entre los cambios y los impactos? ¿cómo debo concebir los cambios y cómo debo proceder para operacionalizarlos?

Estas cuestiones generales me conducen a otras más específicas: ¿lo que debo entender por cambios en un barrio o comunidades diferentes, principalmente barrios periféricos - y qué variables serían propias para registrar estos cambios? ¿cómo captar la relación entre la aplicación de la política y las formas y el porque de los cambios? En síntesis, ¿cuáles deben ser los procedimientos que debo utilizar para evaluar los impactos producidos por los programas de calificación profesional ofrecidos por el PLANFOR en la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo de sus egresados y cuáles son sus reflejos en los procesos de desarrollo y sostenibilidad local / comunitaria?

La tarea de conocer una ciudad, una comunidad no es simple. Ítalo Calvino en su libro “Las Ciudades Invisibles” describe que una ciudad es múltiple y que una sucesión de otras ciudades está contenida una dentro de la otra, apretadas exprimidas, inseparable. Dice “todas las ciudades en su unicidad, son múltiples y diferentes. Cada calle y cada bloque de calle guardan su especificidad. Es preciso, por lo tanto, aproximarse y explorar las varias caras de una misma ciudad / comunidad. Posiblemente el mayor desafío de la aproximación sea descifrar su lenguaje y el lenguaje de sus habitantes - la dinámica de la vida social –.

Es preciso estar atento para comprender los símbolos y las representaciones que allí son establecidos, pues no siempre los conceptos científicos o académicos ayudan a comprender los procesos que allí ocurren.

La demanda de sus programas, mayoritariamente compuesta por individuos pobres, en general de baja renta o baja escolaridad, parados u ocupados en el mercado informal, casi siempre busca los programas de formación con la esperanza de la inserción laboral en el mercado laboral o ampliar su renta. El PLANFOR evidentemente que necesita obtener respuestas sobre la mejoría socio – económica de estos grupos y sus formas de vida en comunidad. Así, la dificultad adicional de la evaluación, en general aplicada por personas con vivencias y experiencias diferentes de los grupos evaluados, reside en comprender la realidad de esos grupos y captar sus representaciones del mundo y sus significados. Es preciso entender que en el contexto de la realidad vivenciada por los grupos pobres las necesidades de los individuos son diferentes de muchas de las necesidades de los sujetos que forman parte de las clases medias. La valorización atribuida a determinado bienes o servicios cambian según la situación socio-culturales y económicos de las distintas categorías sociales.

En el caso de la evaluación de efectividad según las expectativas del PLANFOR, me queda clara la necesidad del evaluador de contar con información y conocimientos de cómo los individuos y grupos evaluados organizan su

comprensión del mundo y cómo vivencian estas comprensiones en sus formas prácticas de vida. ¿cómo se organizan los parados, los marginados, los excluidos? ¿cómo enfrentan sus problemas y necesidades? ¿cómo consiguen gestionar la producción si ninguno, o casi ninguno, ha tenido acceso a la escuela? Lo que es el cambio para la población pobre y ¿cómo lo conciben? ¿qué significa el cambio o mejoría en sus condiciones de vida y de trabajo? ¿qué es desarrollo y cómo, desde su perspectiva, se dan los procesos de desarrollo? ¿qué significa el desarrollo de su comunidad o de su ciudad? ¿es posible relacionar la formación laboral con los cambios de la comunidad? ¿es posible relacionar la formación laboral con los cambios individuales y su relación con los cambios contextuales? ¿qué importancia tiene la educación o un curso de calificación profesional para el trabajo? ¿qué emprendimientos educacionales son vistos como capaces de romper con el atraso local y los altos niveles de pobreza? ¿cómo prever las actuales políticas públicas de educación profesionales? ¿qué importancia – económica, social, política y cultural – tendrá en las comunidades estos programas de formación laboral, muchos de ellos considerados tradicionales e incompatibles con las necesidades de los alumnos y de la producción?

Es importante que los evaluadores dialoguen con los evaluados, conozcan las historias de vida de las personas, sus motivaciones, valores y reglas. Que conozcan las otras motivaciones que los llevan a participar en programas de calificación laboral y que les permiten enfrentar sus problemas en busca de opciones – y soluciones – de “subsistencia” y de satisfacción de sus necesidades básicas, como prevé el PLANFOR.

Sin embargo, para la evaluación de la efectividad social, según los conceptos y definiciones contenidas en los documentos de esa política social de trabajo y renta, es necesario ir más allá de esos datos e informaciones, necesitando un seguimiento y resultados de sus efectos a mediano y largo plazo. Se reconoce que los cambios exigen tiempo y el problema práctico de evaluar la efectividad social

es aislar el impacto neto del programa de formación laboral y separar éste de los efectos o resultados de otros programas o factores.

Por último, hay que considerar que esos procedimientos metodológicos de evaluación de efectividad social no excluyen la importancia y la necesidad de trabajar con variables e indicadores objetivos y cuantificables, originados de experiencias anteriores o modelos teórico – genéricos. Aspectos objetivos de los programas de formación profesional como el tipo de clientela, categorías ocupacionales, género, edad, lugar de residencia, renta, condición de ocupación, escolaridad, etc. y otros como las condiciones objetivas de supervivencia, expectativas de trabajo y de organización, son importantes y necesarios en la medida que permiten comparar datos e informaciones de naturaleza funcional y administrativa.

Los indicadores básicos sobre el funcionamiento de la economía, el mercado de trabajo, la situación política y administrativa del contexto local, regional y nacional son básicos e indispensables para el análisis de los resultados objetivos macro. Más, por otro lado, el éxito de sus análisis y conclusiones consiste en considerar las singularidades de cada cultura. El gran error de las evaluaciones internacionales no es sólo la utilización de criterios e indicadores genéricos para evaluar situaciones diferenciadas y específicas con cada realidad, sino que intentar homogeneizar informaciones y conclusiones de esas realidades diferentes (Prestes, 2002; Chozas, 2000)

Es importante entender que para llegar hasta las comunidades y los individuos es necesario que los evaluadores inventen formas de comunicación que establezcan una “nueva división del trabajo” y no un proceso de evaluación. Que el evaluador destine parte de su tiempo y energías para dialogar con los evaluados. Que invente un nuevo estado de espíritu y nuevas formas de expresión y de lenguaje que permitan establecer con los evaluados diálogos capaces de abrir nuevos caminos en busca de nuevas sociabilidades (Bourdieu, 1998). Lenguajes y formas

de expresión que permitan discusiones colectivas sobre los resultados de la evaluación.

Por último, importa ver al evaluador como un administrador de procesos. Su papel es de servir de mediador entre los objetivos, grupos e individuos evaluados y los gestores de las políticas públicas.

En la evaluación las posturas e intereses de los distintos agentes – gestores, evaluadores y evaluados – se cruzan indentificándose o confrontándose. No es extraño ver que los análisis de los evaluadores sirvan para la toma de decisiones político – administrativas. La forma como representan y analizan los resultados posibilitan tanto la transformación como la mantención o extinción de cada política y muchas de las decisiones políticas asumidas en el ámbito de las administraciones públicas provienen de los resultados de la evaluación, reflejo de las posturas teórico – metodológicas, ideológicas, sociales o económicas del evaluador.

Así, se espera que el actual papel de la evaluación de políticas públicas sociales – especialmente las políticas de formación para el trabajo – sirvan no más de meras respuestas burocráticas sobre los cambios – positivos o negativos – del fenómeno evaluado, pero sobretodo, que sirvan de instrumentos capaces de subsidiar nuevas políticas, propiciando nuevos aprendizajes, nuevas mentalidades, transformaciones y desarrollos.

7- SÍNTESE DA BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ADELANTO, José., NOGUERA, José Antonio y RAMBLA, Xavier. *El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales*. In: ADELANTO, José (coord.). *Cambios en el Estado de Bienestar*. Icaria., Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona. 2000. págs. 23-61.

ALPIZAR, José Solano. *Educación y desarrollo en América Latina: un análisis histórico-conceptual*. Heredia, Costa Rica: EUNA, 2001.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Avaliação: la vía para la calidad educativa. In: *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO. out/dez. 1999, p. 343-355.

AZEVEDO, Janete M. Lins. *A educação como Política Pública*. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas de Nossos Tempos).

BELLONI, Isaura et. al. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 2000 (Questões da Nossa Época).

CASTRO, Cláudio de Moura. Trabalho, qualificação e competência. In: ZIELDAS, Selma (org.) *Anais do Congresso Internacional Educação e Trabalho. Brasil 98*. SENAI/SENAC. São Paulo, 1998.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOURADO, Luiz Fernando, et. al. *A Política de avaliação da educação superior no Brasil, em questão*. 2001. cópia mimeografada.

FARIA, Vilmar Evangelista. A política social no Brasil: uma perspectiva comparada. In: VOGEL, Arbo et. al. *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático*. São Paulo: UNESP, 2001.

Formando o Cidadão Produtivo. Ministério do Trabalho. PLANFOR/FAT/CODEFAT, 1997.

FRANCO Maria Ciavatta. Formação Profissional para o trabalho Incerto: um Estudo Comparativo Brasil, México e Itália. In: (FRIGOTTO, Gaudêncio (org.)) *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação, Crise do Trabalho Assalariado e do Desenvolvimento; Teorias em Conflito. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.) *Educação e Crise do Trabalho*. . perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998.

GARRELL, Daniel., SALVADÓ Toni y VIVES Joseph. Formación Labora y políticas activas de empleo. In: ADELANTO, José (coord.). *Cambios en el Estado de Bienestar*. Icaria., Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona. 2000. págs. 135-170.

GAZIER, Bernard. Evaluación de las Políticas Activas de Empleo: Experiencias Europeas. In: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La Evaluación de las Políticas de Ocupación. Subdirección General de Publicaciones. Madrid. 2000. pags. 41-56

Guia do PLANFOR 2001. MTE/SPPE, 2001.

HAAN, Arjan de. "Social Exclusion": An alternative concept for the study of Deprivation. In: *IDS bulletin. Poverty and Social Exclusion in North and South*. London. Institute of Development Studies, Sussex, Volume 29, n. 1., Jan. 1998.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo. (organizadora). Avaliação em Saúde. Dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de Programas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. 1ª. Reimpressão. 2000.

KRAYCHETE, Gabriel, et al. (organizadores). Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes, 2000.

LEITE, Elenice M. *Educação Profissional no Brasil: construindo uma nova institucionalidade*. out/96. cópia mimeografica.

LOPE, Andreu & ARTILES, Martins A. Las relaciones entre formación y empleo: que formación, para que empleo? In: Desaulniers, Julieta B.Ramos. Formação & Trabalho% Competência. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

MACHADO, Lucilía Regina de Souza. Eficácia, eficiência e efetividade social na implementação dos PEQs. In: *Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: Uma política pública de educação profissional em debate. Cadernos UNITRABALHO*. São Carlos: UNITRABALHO, 1999, p. 93-102.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, R.J. Vozes, 2000.

O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial. In: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. BANCO MUNDIAL. Washington: 1995.

POCHMANN, Márcio. Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. In: BÓRGUS, Lúcia e PAULINA, Ana Yara. (Orgs) *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo: EDUC, 1997.

_____. (organizador) Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. Novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez Editora, 2002.

PAIVA, Vanilda et. al. Qualificação, consumo e estilos de vida. In: LEITE, Márcia Trabalho, et. al. (orgs). *Qualificação e formação profissional*. São Paulo: Rio de Janeiro: ALST, 1998.

Plano Nacional de Educação Profissional: Trabalho e Empregabilidade.
Brasília: Ministério do Trabalho, 1997.

Política Pública de Emprego e Renda: ações do Governo Brasília: Ministério do Trabalho/: SENFOR/FAT, 1997.

PRESTES, Emília Maria da Trindade. Repensando o conceito de educação profissional, empregabilidade e competência no estado da Paraíba: tentativa de um avanço metodológico. In: *Plano Estadual de Qualificação Profissional. Avaliação do Programa de 1997.* UFPb/CCSA/CME/PPGE-CE, 1998.

_____. Avaliação do PLANFOR: reflexões sobre fundamentos e metodologias. In: *Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. Cadernos UNITRABALHO.* São Carlos: UNITRABALHO, 1999, p. 41-56.

_____. Políticas educacionais para o trabalho em contexto populares. In: Scocuglia, Afonso Celso e Melo Neto, José Francisco. *Educação popular: Outros Caminhos.* João Pessoa: Editora Universitária, 1999, p. 153-168.

Resolução n. 258 do CODEFAT./ PLANFOR. 2001/2002. Brasília: MTE/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 2001/2002.

ROCHE, Chris. *Avaliação de Impacto dos trabalhadores de ONGS: aprendendo a valorizar as mudanças.* São Paulo: Cortez/ ABONG; Oxford, 2000.

SINGER, Paul. Desemprego uma Solução não Capitalista. In: *Revista Teoria & Debate.* n.32, São Paulo, jul-set. 1996.

SCHMIDT, Benício Viero. *O Estado, a nova esquerda e o neocorporativismo* (dilemas também da educação) CEPPAC/UnB. Cópia mimeog. 2001.

SANTOS, Boaventura dos. (Org) *Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAUL, Ana Maria. Avaliação participante. Uma abordagem crítico transformadora. In: RICO, Elizabeth Melo. (org) *Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate.* São Paulo: Cortez,, 1998.

_____. Metodologia de avaliação: um processo em questão. In *Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. Cadernos UNITRABALHO.* São Carlos: UNITRABALHO, 1999, p. 67-74.

Sociedade de informação no Brasil: livro verde. TAKAHASHI, Tadao (org.). Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TIRIBA, Lia Vargas. *Economia popular e produção de uma nova cultura do trabalho*: contradições e desafios frente à crise do trabalho assalariado. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). *Educação e Crise do Trabalho*: perspectivas de final do século. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 189-216.

_____ *Economia popular e cultura do trabalho*. Pedagogias (s) da produção associada. Tradução Ricardo Saboya Filho et al. Ijuí: Editora Unijuí, 20.

YUNUS, Muhammad com Alan Jolis. O banqueiro dos pobres. Tradução Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Ática, 2002.