

macroeconomía del desarrollo

Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil

Carlos Alberto Ramos



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago, Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por Carlos Alberto Ramos, Profesor de Economía de la Universidad de Brasilia, en el marco del proyecto “Requisitos institucionales para una segunda etapa de desarrollo liderado por el mercado en América Latina y el Caribe”, que llevan a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de internet de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL: www.eclac.cl/de.

El autor agradece la colaboración, los comentarios y las críticas de Ana Lúcia Martins Lobato, Maria das Graças P. Pinto, Graciela Ansiliero, Jürgen Weller y Francisco Javier Mato Diaz. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1814-P

ISBN: 92-1-322104-5

ISSN versión impresa: 1680-8843

ISSN versión en línea: 1680-8851

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G. 128

Impreso en Naciones Unidas, Santiago, Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Las políticas del mercado de trabajo en Brasil	11
1. El contexto en el que surgen las modernas políticas del mercado de trabajo	12
2. El nuevo marco institucional	14
3. Las políticas pasivas.....	19
4. Las políticas activas	21
5. Comentarios finales.....	30
II. La evaluación de las políticas del mercado de trabajo en Brasil	33
1. La formación profesional: el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR)	34
2. El sistema de asistencia financiera al trabajador despedido sin justa causa	43
3. La intermediación.....	48
4. Evaluación de los programas de crédito a las micro y pequeñas firmas: el PROGER urbano y rural y el PRONAF	57
5. Comentarios finales.....	59

III. Conclusiones	61
Bibliografía	65
Serie Macroeconomía del desarrollo: Números publicados	67
Índice de cuadros	
Tabla 1. Flujo financiero del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador). En reales corrientes	16
Tabla 2. Flujo financiero del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador). En reales constantes de 2001	16
Tabla 3. Flujo financiero del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador). En porcentaje del PIB.....	17

Prólogo

Hay consenso entre analistas, políticos y la opinión pública en que existen serios problemas laborales en América Latina y el Caribe. La insuficiencia de empleo de buena calidad y su reflejo, el alto desempleo y la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales generan una presión continua en las políticas públicas.

Los países de la región tienen políticas y programas para enfrentar este problema. Sin embargo, poco se sabe sobre su efectividad, ya que no se han desarrollado adecuadamente los instrumentos de evaluación correspondientes. En momentos de fuertes restricciones fiscales, es imperioso conocer, además, la eficiencia de las medidas aplicadas. Como tercer elemento, interesa aclarar su impacto sobre la equidad, lo que implica determinar de qué manera se contribuye a la generación de empleos y al mejoramiento de los ingresos laborales, en general, y cómo estos beneficios se distribuyen entre grupos específicos de la población, tomando en cuenta, sobre todo, la perspectiva de género y a los grupos típicamente vulnerables en el mercado laboral.

En este contexto se ubica el módulo “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación”, que forma parte del proyecto interdivisional “Estrategias para políticas de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Impulsar políticas económicas socialmente sostenibles”, el cual es coordinado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con financiamiento del Gobierno de Alemania. El objetivo general de este módulo es contribuir a mejorar la efectividad de las políticas laborales, bajo el criterio de eficiencia y equidad, proponiendo a los países instrumentos apropiados de evaluación.

Las políticas del mercado de trabajo se diferencian de las políticas de empleo y de las políticas laborales. En este proyecto, el término políticas del mercado de trabajo se entiende como “un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación”. Por medio de políticas 'activas' o 'pasivas', se pretende “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes”. (Samaniego, 2002)

Esta terminología puede no coincidir con la usada en los diferentes países, sobre todo en Brasil. Sin embargo, para unificar criterios y poder comparar los resultados, se ha optado por ajustar y homogeneizar los términos que se han utilizado en las diferentes investigaciones de este proyecto.

Como primer paso para cumplir con los objetivos señalados, se han encargado varios estudios sobre las experiencias y los progresos en esta materia. Bajo esta serie, se publican tres estudios de caso – sobre Brasil (de Carlos Alberto Ramos), Chile (de Guillermo García-Huidobro) y México (de Norma Samaniego) –, además de un documento en el cual se examinan los aspectos conceptuales de las políticas del mercado de trabajo y de los instrumentos de evaluación, y se resumen las experiencias a nivel regional (también de Norma Samaniego), y un estudio sobre las experiencias y lecciones europeas (de Francisco Javier Mato Diaz). Mediante estas publicaciones se desea contribuir al conocimiento y debate sobre estas políticas, así como al mejoramiento de las prácticas de evaluación, materias que están expuestas a frecuentes transformaciones y a intensos procesos de adaptación y desarrollo.

Este módulo sobre “Políticas del mercado de trabajo y su evaluación” pudo realizarse gracias a la contribución financiera del Gobierno alemán y al apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Asimismo, se agradecen los aportes sustantivos de Jörg Freiberg-Strauss y Nicola Wiebe (ambos de la GTZ) y a las Divisiones de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social de la CEPAL por la colaboración en todas las actividades, incluyendo la publicación de este documento.

Jürgen Weller
División de Desarrollo Económico
CEPAL

Resumen

A través de esta investigación, que comprende una introducción y tres capítulos, se analizan las políticas del mercado de trabajo en Brasil, sus orígenes, su evolución y, especialmente, los esfuerzos realizados en el área de evaluación de los resultados.

En el capítulo inicial se exponen los orígenes de las políticas del mercado de trabajo y, en ese sentido, se ha dividido su historia en dos grandes períodos. En el primero, este tipo de políticas fue un complemento muy secundario del modelo de sustitución de importaciones. Dado el paradigma hegemónico en esa época, que seguía una línea teórica marcada por el keynesianismo, el crecimiento se identificaba como el principal factor que generaba empleos. Las intervenciones en el mercado laboral (formación profesional, intermediación, entre otros) eran marginales.

Durante el período siguiente, que se consolida en los años noventa, las políticas pasivas (como el seguro de desempleo) y las activas (entre ellas, la formación profesional, la intermediación y la ayuda a las pequeñas empresas) se perciben como la estrategia fundamental para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y elevar la oferta de nuevas oportunidades laborales. Se analizan las políticas en sí mismas y el marco institucional, legal y gerencial que rige su implementación.

Los instrumentos de evaluación de esas políticas dan origen al capítulo segundo, en el cual se muestra que algunas de esas intervenciones (como la formación profesional) fueron pioneras en la consideración de actividades de evaluación externa (realizadas por

analistas independientes). Hoy, realizar evaluaciones es usual en todas las políticas sociales, pero no era así a mediados de los años noventa. Sin embargo, se pone de manifiesto que el proceso de evaluación de las políticas de mercado de trabajo fue errático y muy heterogéneo (no existían parámetros nacionales que permitiesen la comparación entre Estados). En la mayoría de los casos, no se contempló la experiencia internacional y se utilizaron indicadores poco objetivos. A fines de la década de los noventa, el Gobierno de Brasil tomó medidas para perfeccionar y uniformizar las metodologías utilizadas, un proceso que todavía está en curso.

Los principales resultados y las conclusiones del estudio están en el tercer capítulo.

Introducción

En el transcurso de los años noventa, Brasil sufrió, como otros países de América Latina, un crecimiento de las tasas de desempleo. Este aumento fue menos pronunciado que en otras economías, pero no despreciable. Según informaciones de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-Encuesta nacional de hogares, principal fuente de datos del país producida por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) desocupada subió de aproximadamente 6% a mediados de los años noventa a un poco más de 9% al final de esa década. O sea, creció cerca del 50%.

Ese aumento del desempleo se dio en un contexto más amplio de reformas. El agotamiento del modelo de desarrollo que tenía como eje la sustitución de importaciones y la tentativa de implementación de un modelo más abierto a los flujos de bienes y servicios con el exterior determinó complementar el análisis del mercado de trabajo desde otra perspectiva. Si durante la vigencia del modelo anterior la principal esperanza de generar nuevos empleos tenía como referencia el crecimiento y el desarrollo, un punto de vista muy influenciado por el pensamiento keynesiano, en el marco del nuevo estilo de desarrollo el mercado laboral se concibe de otra forma.

No se ignora la positiva influencia del crecimiento económico, pero sí se toman en cuenta otras variables. El contexto legal e institucional que regula este mercado, por ejemplo, es considerado como un factor que puede elevar la elasticidad empleo-producto y/o reducir la informalidad. Otras variables que deberían formar parte de

la intervención pública son las políticas del mercado de trabajo, sean ellas pasivas (seguro de desempleo, por ejemplo) o activas (formación profesional, intermediación y ayuda a las pequeñas empresas).

Esas políticas del mercado de trabajo son influenciadas por el nuevo paradigma que orienta la modernización de las políticas sociales en general. La participación de la sociedad civil, la descentralización, la focalización del público beneficiario y la evaluación de los resultados son algunos parámetros que caracterizan las nuevas formas de intervención pública, y de esa tendencia no escapan las políticas del mercado de trabajo.

De esa forma, en los años noventa se inició una profunda alteración del modelo económico brasileño y de los aspectos complementarios del mismo, como la estrategia para enfrentar el creciente desempleo. Las políticas del mercado de trabajo, pasivas y activas, ganaron importancia, tanto en términos de los recursos asignados a ellas como en cuanto a la población cubierta, llegando a convertirse en la principal forma de intervención del sector público en dicho mercado. Dejando de lado perspectivas teóricas más generales que, como ya se mencionó, colocaban en un lugar secundario el crecimiento económico como fuente de generación de nuevos empleos, lo cierto es que las modestas tasas de aumento del producto no permitieron depositar muchas esperanzas en la influencia de la macroeconomía sobre el mercado laboral. De esa forma, se dieron todas las condiciones para que las políticas del mercado de trabajo fuesen el eje de la estrategia pública para aumentar las oportunidades de empleo.

El objetivo de este estudio, que se ha dividido en tres capítulos, es, justamente, analizar y evaluar ese proceso, con particular atención a sus características, resultados y debilidades. En el primer capítulo, el tema central es el análisis de las políticas del mercado de trabajo que ganaron importancia en los años noventa. Se estudian los antecedentes en el transcurso del período de sustitución de importaciones, la transición y la consolidación de las nuevas políticas en los años noventa. La atención se concentra tanto en las singularidades de las propias políticas como en sus características de implementación (formas de gestión, fuentes de recursos, y otros aspectos).

Los procesos de evaluación se examinan en el capítulo segundo. El eje es identificar sus características, su lugar dentro de la política, los parámetros considerados y, por supuesto, sus fragilidades y potencialidades. Los principales resultados del estudio con respecto a las políticas del mercado de trabajo y a los progresos en cuanto a su evaluación, se presentan en el capítulo tercero.

I. Las políticas del mercado de trabajo en Brasil

El objetivo del presente capítulo consiste en presentar un panorama de las políticas del mercado de trabajo de Brasil, el contexto histórico en el cual fueron creadas e implementadas, sus diferentes segmentos y principales características (financiamiento, instituciones, clientela o público meta, etc.). De esta manera esperamos que, después de la lectura de la totalidad del capítulo, el lector tenga una idea general de las políticas del mercado de trabajo que hoy se utilizan en Brasil.

Dado ese objetivo, estructuramos el capítulo de la siguiente forma. En la próxima sección haremos una breve descripción del contexto histórico brasileño en materia de políticas del mercado de trabajo. Parte de las instituciones que se desarrollaron en el período de sustitución de importaciones serán una herencia que permeará la implementación de las modernas políticas del mercado de trabajo, un tema que estudiaremos en la sección 2. En ella presentaremos las principales características institucionales, legales, de financiamiento, etc. de una estrategia de intervención en el mercado de trabajo cuyos orígenes podemos identificarlos a mediados de los años ochenta y que adquirieron consolidación en la década del noventa. En la sección 3 nuestro foco de atención serán las políticas pasivas (de apoyo financiero al asalariado desempleado). En la sección 4 el tema central serán las políticas activas (la formación profesional, la intermediación y el apoyo a micro y pequeños emprendimientos). Finalizaremos el capítulo con un balance en la sección 5, el que nos dará las bases para orientar nuestro estudio sobre las evaluaciones, ya en el próximo capítulo.

1. El contexto en el que surgen las modernas políticas del mercado de trabajo

1.1. El Período de Sustitución de Importaciones

Como en la mayoría de los países de América Latina, en Brasil los problemas vinculados al empleo tuvieron, históricamente, un tratamiento de tipo “keynesiano”. Se suponía que el crecimiento económico llevaría a la creación de nuevos puestos de trabajo. En ese sentido, una de las razones evocadas para implementar el proceso de sustitución de importaciones del período 1940-70 fue, justamente, la necesidad de acelerar los procesos de desarrollo para aumentar las oportunidades de trabajo. En esas circunstancias, las políticas específicas dirigidas al mercado de trabajo eran secundarias y, en la práctica, casi inexistentes.

Decimos que casi inexistentes y no inexistentes dado que se tomaron varias acciones en esa dirección. En realidad, la idea de ofrecer alguna formación y capacitación a los trabajadores siempre estuvo presente en Brasil, si bien, como ya dijimos, con una relevancia secundaria. En última instancia, esas acciones de formación tenían como objetivo adecuar la oferta de trabajo que era oriunda de las regiones rurales al nuevo contexto urbano-industrial.

En efecto, el proceso de sustitución de importaciones tenía como núcleo dinámico las actividades urbano-industriales y representaba una ruptura con respecto al centro económico del modelo primario exportador, las actividades agrícolas. El nuevo eje de la economía se alimentaba, en términos de mano de obra, de un flujo migratorio proveniente del sector rural. En ese sentido, la adaptación de los trabajadores que salían del interior no era exclusivamente técnica sino, sobre todo, cultural. El cumplimiento de horarios, obedecer a órdenes, normas disciplinares, etc. eran requerimientos mínimos para los asalariados del nuevo complejo industrial ascendente y no necesariamente formaban parte del universo de valores de los emigrantes rurales.

Así, en los años cuarenta, fueron creados el SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial), el SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial) y las Leyes Orgánicas de Enseñanza Industrial, Comercial y Agrícola, que establecieron las bases del moderno sistema de formación profesional en Brasil¹. Esas instituciones se complementaron, posteriormente, por otras, todas con el mismo objetivo: formar recursos humanos para que la oferta laboral no sea una restricción al rápido proceso de modernización que el Brasil observó en la post-guerra. Entre esas instituciones podemos mencionar el PIPMO (Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra), creado en 1963 (y extinto en 1982) y el SENAR (Servicio Nacional de Aprendizaje Rural), cuyo origen se remonta a 1976. Justamente, en ese año de 1976 se trata de coordinar y articular todo el sistema de formación profesional a través del SNFM (Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra).

En el Brasil, ese sistema SENAI, SENAC, etc. se lo conoce como el “Sistema S”. El mismo es administrado por las confederaciones de los empresarios. El SENAI, por ejemplo, es administrado por la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y, lógicamente, el SENAC por la Confederación Nacional del Comercio (CNC). Ese tipo de administración, privada, contrasta con la fuente de su financiamiento que viene de cargas sobre los salarios (“Encargos Laborales”)². O sea, recursos parafiscales son administrados por organizaciones sobre las cuales el estado tiene alguna supervisión (a través del Ministerio de Provisión Social), pero no tiene ninguna injerencia administrativa.

¹ El SENAI fue el primer servicio de formación creado en el Brasil (1942), seguido por el SENAC (1946).

² La principal fuente de financiamiento del SENAI consiste en una tasa de 1,6% sobre el salario del asalariado de la industria manufacturera.

El “Sistema S” se complementa por otro sistema, denominado Servicio Social, y cada rama de actividad tiene su Servicio Social. Así, por ejemplo, la Industria tiene el SESI (Servicio Social de la Industria) y el Comercio tiene el SESC (Servicio Social del Comercio)³. Ese sistema de servicio social tiene una amplia gama de objetivos que, en general, pueden clasificarse como “sociales” (servicios de salud, educación, deportes, cultura, entretenimiento en general). Como en el caso de los servicios de formación, son las Confederaciones de Empresarios que los administran, si bien se financian, como los servicios de aprendizaje, con recursos parafiscales⁴.

1.2 La Crisis de los años ochenta

En los años ochenta Brasil, como otros países de América Latina, sufrió una crisis que combinó elevadísimos niveles de inflación con un producto casi estancado. En principio, las novedades en materia de políticas del mercado de trabajo fueron mínimas. Cuando la crisis empezó, en los primeros años de la década de ochenta, se imaginaba que el problema sería transitorio y, después de realizado el ajuste (ajuste fiscal, de los precios relativos, etc.), se retomaría el proceso de industrialización sustitutiva y, con ello, la generación de nuevas oportunidades de empleo. O sea, el enfoque keynesiano que prevalecía con respecto a la política de empleo parecía todavía válido.

Dos factores contribuyeron para cambiar radicalmente esa perspectiva.

El primero está relacionado con la creciente percepción de que el problema no era de “ajuste” para retomar (o proseguir) con el modelo de desarrollo anterior (la industrialización sustitutiva). Con el pasar del tiempo se fue percibiendo que la crisis indicaba (o manifestaba) tendencias más estructurales, que estaban vinculadas con el agotamiento del modelo de crecimiento prevaleciente desde la pos-guerra.

Ese diagnóstico se reforzó por la experiencia de los países más desarrollados, especialmente Europa. Las políticas keynesianas perdían adeptos debido, entre otros factores, a que las herramientas monetaria-fiscales, tradicionales instrumentos macroeconómicas para activar o regular el nivel de actividad, producían más efectos sobre los precios que sobre el producto (surgimiento de la estagflación).

De esa forma, el crecimiento económico como principal fuente de generación de nuevos empleos comenzó a ser cuestionado, tanto por la percepción del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, en la periferia, como por la incapacidad de administrar la coyuntura por medio de los instrumentos macroeconómicos tradicionales, en los países más desarrollados.

El segundo factor está, de alguna forma, vinculado al anterior. Con un notorio pesimismo respecto a las políticas de crecimiento como instrumentos de generación de nuevos empleos (sea por la industrialización, en América Latina, sea por la administración de la coyuntura, en los países desarrollados), la atención se volcó hacia las políticas que tienen como eje el mercado de trabajo⁵. Este segundo factor se expresó en dos líneas de políticas.

La primera se refiere a las estrategias que tienden a lo que se denominó, muchas veces en forma confusa, de “flexibilización” del mercado de trabajo. Las leyes de protección al asalariado, que acompañaron todo el período de sustitución de importaciones en América Latina y el estilo de crecimiento en la Europa de la pos-guerra, comenzaron a ser vistas como un obstáculo para la generación

³ Tanto el SESI como el SECS fueron creados en 1946.

⁴ El SESI, por ejemplo, tiene como principal fuente de financiamiento una tasa de 1,5% sobre el salario bruto de un trabajador manufacturero.

⁵ En términos un poco teóricos, aquí estaríamos frente al resurgimiento del modelo macroeconómico clásico y de la decadencia del modelo keynesiano, que era hegemónico desde los años treinta. Ese proceso es conocido como la contra-revolución monetarista (para hacer un contrapunto con la revolución keynesiana de fines de la década del treinta).

de nuevos empleos (o para reducir la tasa de desempleo). En el caso específico de Brasil, la modificación de ese conjunto de leyes, agrupadas en lo que se denomina de CLT (Consolidación de las Leyes Laborales), hasta hoy encuentra resistencia. Los cambios realizados son marginales y algunas se relacionan con tópicos que trataremos con más profundidad en los próximos párrafos.

La segunda línea o conjunto de acciones se centra en las políticas del mercado de trabajo.⁶ Éstas abarcan tanto las políticas activas (destinadas a generar o mantener puestos de trabajo) como las políticas pasivas (destinadas a reducir el desempleo a través de la disminución de la oferta de trabajo o a compensar financieramente al trabajador desempleado)⁷.

A partir de mediados de los años ochenta, el Brasil comienza a incorporar ese tipo de políticas (políticas del mercado de trabajo) que ya eran más o menos populares en los países europeos. Se va consolidando un sistema de seguro de desempleo y van dándose los primeros pasos para la constitución de un sistema de políticas (formación, intermediación y apoyo a las micro y pequeñas empresas) más o menos integrado. Entretanto, el avance más importante en la década del ochenta se dio a través de la constitución de una fuente permanente de financiamiento de ese sistema de políticas del mercado de trabajo lo que fue, en última instancia, la acción que hizo los avances de los años noventa financieramente viable.

En los próximos párrafos analizaremos ese proceso.

2. El Nuevo Marco Institucional

Como ya afirmamos en los párrafos anteriores, a partir de mediados de la década del ochenta comienzan a iniciarse cambios que culminarán, diez años más tarde (mediados de los años noventa), en un sistema de políticas del mercado de trabajo moderno, muy semejante al adoptado por los países de la Europa continental en los últimos 20 años.

2.1 La Fuente de Financiamiento

El principal cambio en el marco institucional fue, sin lugar a dudas, aquel introducido por la Constitución de 1988. Hasta ese momento, cada trabajador tenía un número de PIS (Programa de Integración Social) o PASEP (Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público) y cuentas individuales, en las cuales se acreditaban los valores a que cada asalariado tenía derecho⁸. Tanto el PIS como el PASEP fueron creados en 1970 y eran (son) alimentados por un porcentaje sobre el monto facturado⁹. A partir de la Constitución de 1988, la recaudación del PIS/PASEP pasa a integrar el FAT (Fondo de Amparo al Trabajador), un fondo que financia el programa de seguro de desempleo, el abono salarial y, en general, todas las políticas del mercado de trabajo (formación profesional, intermediación y apoyo a los micro y pequeños emprendimientos)¹⁰.

⁶ Como se indica en el prólogo, en Brasil se utiliza el término "políticas de empleo". Por razones de homogeneidad de la terminología respecto a los otros trabajos del proyecto en cuyo marco se elaboró este documento, se optó por el término "políticas del mercado de trabajo".

⁷ No nos detendremos en los aspectos conceptuales, pero conviene recordar que están incluidas dentro de las políticas activas la intermediación, la formación profesional, el apoyo a los micro y pequeños empresarios, etc. Dentro de las políticas pasivas podemos mencionar el seguro de desempleo, la anticipación de jubilaciones, las becas destinadas a que los jóvenes permanezcan durante más tiempo en el sistema escolar y hasta las políticas de retorno de emigrantes.

⁸ El PIS correspondía a los trabajadores del sector privado y el PASEP a los trabajadores del sector público.

⁹ El porcentaje era de 0,15% en 1971, y se lo aumentó gradualmente hasta 0,50% en 1974 y los años siguientes. Otra fuente de contribución se calcula en forma de deducción del impuesto de renta, porcentaje que subió de 2% en 1971 a 5% en 1973 y los años siguientes. En el caso de las instituciones financieras y otras firmas que no tienen facturación, la contribución al PIS se realiza en función de las deducciones al impuesto de renta.

¹⁰ El Abono Salarial no es una política de empleo. En realidad, es una política social destinada a beneficiar, a través del pago de un salario mínimo, los asalariados del mercado formal de menores rendimientos. Así, el estado paga anualmente, con recursos del FAT, un salario

Parte de la recaudación (40%) del PIS/PASEP debe destinarse, por disposición Constitucional (Art. 239, § 1), al Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), un banco estatal federal¹¹. Con esos recursos, el BNDES debería financiar programas de desarrollo económico dado que, se suponía, al financiar proyectos de desarrollo, en última instancia, se estaría beneficiando a los trabajadores, a través de nuevos empleos y salarios devengados. En otros términos: posibilitar la existencia de una línea de crédito para financiar a las empresas sería, indirectamente y, tal vez, bajo el punto de vista keynesiano, una “política del mercado de trabajo”.

Entretanto, ese flujo constante de recursos al BNDES no sería “a fondo perdido”. En realidad, podría considerarse un “ahorro forzoso”. El BNDES debería pagar intereses sobre los montos transferidos y, en caso de necesidad (por ejemplo, frente a la falta de recursos para pagar el seguro de desempleo o el abono), el banco estatal debería devolver el dinero de las transferencias acumuladas. En realidad, en el largo plazo este mecanismo podría convertirse en la principal fuente de recursos, dado que, como el fondo en el BNDES era alimentado mensualmente, los intereses devengados crecerían en forma exponencial.

Con la crisis fiscal de los años noventa, y buscando aumentar los grados de libertad de los gestores de política, las iniciativas para liberar recursos públicos fueron creciendo. “Liberar” recursos públicos significa dar libertad a las autoridades económicas para utilizar la recaudación de impuestos y contribuciones de forma más flexibles. Tomemos el ejemplo del FAT. Como los recursos del PIS/PASEP debían destinarse al FAT, éste podría tener superávit, pero ese excedente financiero no podría utilizarse para otros fines del gasto público¹². A partir de 1995, dentro de los esfuerzos que el gobierno realizaba para equilibrar el presupuesto público, 20% de la recaudación del FAT se destinó, obligatoriamente, a alimentar los ingresos del Tesoro Federal donde entran al FEF (Fondo de Estabilización Fiscal). Así, hoy los recursos del PIS/PASEP que pueden utilizarse para políticas del mercado de trabajo tienen como fuente la recaudación de esas contribuciones menos el 20% que corresponde al FEF.

En la Tabla 1 podemos observar el monto de la recaudación del PIS/PASEP (recaudación neta del FEF). En términos nominales (en moneda corriente) la recaudación es un poco irregular, presentando un crecimiento continuo a partir de 1998. Entretanto, para que podamos observar la real magnitud de las cifras debemos descontar la inflación, y en la Tabla 2 se puede observar la evolución de la recaudación en términos reales¹³. A partir de esos datos concluimos que la recaudación del PIS/PASEP presentó una tendencia de moderada reducción.

mínimo a todo trabajador del segmento formal que gana hasta dos salarios mínimos mensuales. Por tratarse de una política social y no de una política del mercado de trabajo, no analizaremos el Abono Salarial en este documento.

¹¹ El BNDES es el principal banco de desarrollo del gobierno federal. Su actuación es amplia y va desde el financiamiento de largo plazo de sectores claves, pasando, en los últimos años, por el proceso de privatización, hasta, también en los últimos años, una creciente actuación en la área social, a través del sistema de micro-crédito (ver la sección 4.4 de este capítulo)

¹² En el Brasil, ese tipo de recaudación que se destina obligatoriamente a un fin específico se denomina de dinero “carimbado” (preasignado). Los excedentes financieros del FAT, muy abundantes en los primeros años, debían invertirse en títulos públicos. Como existía una crónica falta de recursos en otras áreas del gobierno, inclusive áreas claves, como salud, se creó una figura legal especial que se denominó de “depósitos especiales”. Esos depósitos especiales eran un “préstamo” que el FAT, previa aprobación del CODEFAT (Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador), concedía a otros órganos del gobierno. Ese préstamo era por tiempo determinado y los recursos debían ser remunerados (indexados a la inflación más las tasas de interés reales). Como veremos más adelante, parte de las políticas del mercado de trabajo, como las líneas de crédito a los micro y pequeños empresarios, se implementaron a partir de esa figura legal de “depósitos especiales”.

¹³ En lugar de deflactar por la inflación interna podríamos trabajar en términos de dólares. Entretanto, en ese período el Brasil pasó por dos períodos bien definidos. Antes de enero de 1999 la tasa de cambio era el principal instrumento de estabilización de precios. A partir de ese mes, el dólar pasó a fluctuar y el control inflacionario se realiza a partir de metas de inflación y tasas de interés. La fluctuación del tipo de cambio resultó en una devaluación, a veces acentuada. De esa forma, los cambios de los precios relativos, muy significativos en ese período, nos lleva a recomendar la no-utilización del valor del dólar para deflactar una serie de valores nominales. Preferimos corregir la serie a través la variación del INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor).

Tabla 1
FLUJO FINANCIERO DEL FAT (FONDO DE AMPARO AL TRABAJADOR)
(En reales corrientes)

Año	Recaudación PIS/PASEP	Aporte para el BNDES (40%)	Seguro Desempleo	Abono Salarial	Calificación Profesional	Intermediación	Otros Gastos	Total Gastos
1995	7 312	2 886	4 712	798	27	132	9	5 678
1996	7 157	3 190	5 064	808	380	39	100	6 392
1997	6 461	2 961	4 902	736	484	46	168	6 337
1998	6 880	2 776	5 553	768	525	64	239	7 148
1999	7 273	2 917	4 915	714	423	61	203	6 316
2000	8 276	3 374	4 473	730	466	85	204	5 957
2001	8 954	3 532	5 125	920	494	105	307	6 950

Fuente: FAT/Ministerio del Trabajo y Empleo. Elaboración del autor

Nota Metodológica:

a) La recaudación del PIS/PASEP es neta del descuento de 20% que va a alimentar los recursos del tesoro. Esa medida se tomó para contribuir a equilibrar las finanzas públicas. No incluimos otras recaudaciones menores (intereses pagados por el BNDES, devolución de fondos, etc.) porque nuestro objetivo es permitir que el lector visualice los grandes flujos financieros.

b) Las cifras correspondientes a los programas Seguro Desempleo y Abono Salarial contienen tanto los pagos de los beneficios como el gasto operacional. Entretanto, los gastos operacionales son marginales. En el caso del seguro desempleo nunca llegaron a 4% del total de erogaciones del programa.

c) La columna Total de Gastos es la suma de: Seguro Desempleo + Abono Salarial + Calificación Profesional + Intermediación + Otros Gastos.

Tabla 2
FLUJO FINANCIERO DEL FAT (FONDO DE AMPARO AL TRABAJADOR)
(En reales constantes de 2001)

Año	Recaudación PIS/PASEP	Aporte para el BNDES (40%)	Seguro Desempleo	Abono Salarial	Calificación Profesional	Intermediación	Otros Gastos	Total de Gastos
1995	10 905	4 304	7 028	1 190	41	197	13	8 469
1996	9 341	4 164	6 609	1 054	496	51	131	8 342
1997	8 086	3 706	6 134	921	605	58	211	7 929
1998	8 311	3 354	6 708	928	634	77	288	8 635
1999	8 348	3 348	5 642	820	485	70	233	7 250
2000	8 881	3 621	4 799	783	500	91	219	6 392
2001	8 954	3 532	5 125	920	494	105	307	6 950

Fuente: FAT/Ministerio del Trabajo y Empleo. Elaboración del autor.

Nota Metodológica:

Véase la nota de la Tabla 1.

Tabla 3
FLUJO FINANCIERO DEL FAT (FONDO DE AMPARO AL TRABAJADOR)
(En porcentaje del PIB)

Año	Recaudación PIS/PASEP	Aporte para el BNDES (40%)	Seguro Desempleo	Abono Salarial	Calificación Profesional	Intermediación	Otras Gastos	Total de Gastos
1995	1.13	0.45	0.73	0.12	0.00	0.02	0.00	0.88
1996	0.92	0.41	0.65	0.10	0.05	0.01	0.01	0.82
1997	0.74	0.34	0.56	0.08	0.06	0.01	0.02	0.73
1998	0.75	0.30	0.61	0.08	0.06	0.01	0.03	0.78
1999	0.75	0.30	0.51	0.07	0.04	0.01	0.02	0.66
2000	0.76	0.31	0.41	0.07	0.04	0.01	0.02	0.55
2001	0.76	0.30	0.43	0.08	0.04	0.01	0.03	0.59

Fuente: FAT/Ministerio del Trabajo y Empleo. Elaboración del autor.

Nota Metodológica:

Véase la nota de la Tabla 1.

Otro indicador interesante consiste en la comparación de la recaudación del PIS/PASEP con el PIB (Producto Interno Bruto), en la Tabla 3. La trayectoria también es descendiente, pasando de poco más del 1% en 1995 a 0.76% del PIB seis años más tarde. De cualquier forma, ese nivel de recaudación no es despreciable. Los países de Europa continental, con larga tradición en políticas del mercado de trabajo, gastan entre 1% y 2% del producto con ese tipo de acciones.

2.2 La Constitución del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador) y su Administración

A pesar de que la Constitución ha sido promulgada en 1988, el fondo financiero que iría a ser la fuente de recursos de las políticas del mercado de trabajo se estableció recién en 1990¹⁴. El FAT (Fondo de Amparo al Trabajador) está vinculado al Ministerio del Trabajo (hoy denominado de Ministerio del Trabajo y del Empleo) y su administración es tripartita y paritaria. Los representantes del Estado, trabajadores y empresarios forman el CODEFAT (Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador), máxima instancia para establecer las directrices y asignar los recursos del FAT.

2.3 Control Social y Descentralización

En última instancia, todo el marco institucional para administrar e implementar las políticas del mercado de trabajo se inscribe dentro de la tendencia más general que adoptaron todas las políticas sociales que, en el caso del Brasil, no escapó a una tendencia mundial y cuyas características principales fueron: control social, cooperación con la sociedad civil¹⁵ y descentralización.

El control social sería dado por la participación de la denominada sociedad civil. En ese sentido, el CODEFAT es un típico ejemplo: administración tripartita y paritaria.

¹⁴ Ley Nº 7.998, del 11 de enero de 1990.

¹⁵ Aquí, como a lo largo del documento, se ha utilizado la palabra “cooperación” para traducir al castellano el concepto de “parceria” que se refiere a una actividad llevada a cabo conjuntamente por dos o más socios, en este caso entidades públicas y de la sociedad civil (nota de ed.).

Ese control o participación de la sociedad civil en la definición de las directrices y el monitoreo del programa se complementa con otra característica de los programas sociales en general y de las políticas del mercado de trabajo en particular: la descentralización.

La justificación para la descentralización puede ser abordada desde diversos ángulos. Uno estaría relacionado con la creciente demanda para elevar la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos. La descentralización, especialmente en países con la dimensión y heterogeneidad del Brasil, puede ser vista como una herramienta para elevar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos dado que el diseño del programa contemplaría las particularidades de cada localidad.

Una segunda perspectiva está vinculada al mencionado control social. La descentralización aumentaría el control de las comunidades locales sobre las acciones del gobierno, reduciendo el desvío de recursos y la corrupción y así elevaría, desde otra perspectiva, la eficacia y eficiencia de los recursos aplicados.

2.4. Modernización de las estructuras administrativas

Complementando las singularidades mencionadas en los párrafos anteriores, otra línea de acción está vinculada a la modernización de las estructuras administrativas que implementan las políticas del mercado de trabajo.

El SINE (Sistema Nacional de Empleo) administró las políticas del mercado de trabajo que se implementaron hasta los años ochenta. Esa estructura administrativa se creó a mediados de los años setenta, paralelamente a los otros programas en el ámbito de la formación profesional que ya mencionamos¹⁶. Mientras los SINEs se diseñaron para actuar en la intermediación de mano de obra, también tenían que elaborar series estadísticas sobre el mercado del trabajo que, además de subsidiar la intermediación, podían ser de utilidad para la formación profesional. Mediante una estructura muy descentralizada, las oficinas de atención de ese sistema se distribuían en todo el país. En realidad, el SINE contaba con dos instancias: una central o federal y otras en los Estados. Los SINEs estatales se financiaron parcialmente por recursos federales, si bien no había un sistema de financiamiento muy definido. A pesar de tener un nombre un poco pomposo (Sistema Nacional de Empleo), a mitad de los años ochenta los SINEs estaban muy atrasados en términos tecnológicos y con recursos humanos poco calificados y escasamente motivados. Si nunca tuvieron un papel muy importante dentro de las políticas de desarrollo de los años setenta, como ya mencionamos, la crisis de los años ochenta dejó los SINEs en un impasse. Afectados por la falta de recursos y con pocas tareas en un país sumergido en la crisis, los SINEs entraron en un proceso de deterioro y a comienzos de la década del noventa eran una estructura burocrática que todavía integraba las instancias del Estado más por inercia que por una deliberada decisión¹⁷.

En ese contexto, los recursos del FAT fueron utilizados para alterar ese cuadro, permitiendo el reequipamiento, nuevas contrataciones y formas más modernas de gestión, siendo substituida la administración de tipo burocrático por una gestión por resultados.

Entretanto, siguiendo una tendencia mundial en ese aspecto (cooperación con los actores sociales), en los años noventa el sector público no monopolizó la implementación de estas políticas. Fueron muchas las formas de cooperación. Por ejemplo, se contrataron Universidades, Institutos

¹⁶ La creación del SINE tuvo como inspiración los esfuerzos de la OIT (Convención N 88) para que los países miembros implementaran un Sistema Público de Empleo. El Brasil ratificó esa convención y en 1975, mediante el Decreto N° 76.403, creó el SINE, un órgano dependiente del Ministerio del Trabajo.

¹⁷ Ese cuadro general, lógicamente, tuvo sus excepciones. El SINE del Estado de Fortaleza, por ejemplo, siempre fue una referencia, por contar con cuadros con elevada capacidad técnica, motivados y con tareas más o menos definidas.

Privados, ONGs, etc. para ejecutar los cursos de formación profesional. Justamente, esa estrategia dio origen a no pocos casos de desvío de recursos y corrupción. Se formaron ONGs únicamente para recibir recursos, se sobreestimaron los números de los alumnos, etc. En la intermediación se desarrollaron cooperaciones con las principales centrales sindicales, que establecieron locales de colocación de mano de obra. Los programas de ayuda a los pequeños empresarios se realizaron a través de bancos estatales federales. Resumiendo: las estructuras burocráticas del estado, entre ellas los SINEs, si bien eran objeto de una explícita política de valorización, nunca llegaron a monopolizar las políticas de la nueva generación que serían implementadas en el transcurso de los años noventa.

2.5. Las políticas de nueva generación

Aparte de esas acciones destinadas a modernizar las estructuras administrativas de las instancias burocráticas que irían a implementar las políticas, estas últimas se centraron en cuatro grandes conjuntos: el seguro desempleo (el más importante en términos de asignación de recursos), la formación profesional (el más importante como política activa), la intermediación y las líneas de crédito destinadas a financiar pequeños empresarios.

En realidad, las políticas de nueva generación estuvieron segmentadas, conservando un rasgo ya histórico. Entretanto, la articulación entre ellas siempre fue un objetivo explícito de los gestores de política. Siguiendo una tendencia internacional, se partía del supuesto que una estrecha articulación entre las políticas pasivas (especialmente el pago del seguro de desempleo) y las activas (especialmente la formación profesional y la intermediación) potenciaba los efectos positivos de esta estrategia (en otros términos, elevaba la eficacia y eficiencia de los recursos públicos aplicados). En ese sentido, en 1994 fue promulgada una ley que estableció que la finalidad del programa de seguro de desempleo era, aparte de otorgar asistencia financiera al trabajador desempleado, auxiliarlo en su búsqueda de un nuevo empleo, un auxilio que debería centrarse en la formación profesional e intermediación¹⁸. O sea, uno de los objetivos centrales de la nueva estrategia implementada en los años noventa fue la articulación entre los diversos componentes de las políticas del mercado de trabajo.

Vamos a analizar con un cierto detalle cada una de ellas.

3. Las Políticas Pasivas

Dentro del conjunto de políticas que en la literatura se clasifican como pasivas (anticipación de la jubilación, incentivos para que los jóvenes permanezcan fuera del mercado de trabajo, ayuda financiera al trabajador desempleado, etc.), en el Brasil únicamente puede mencionarse el apoyo financiero al asalariado desempleado. Ese sistema es algo complejo y motivo de no pocas polémicas. Vamos a detenernos tanto en los aspectos institucionales actuales y un poco en su generación histórica, y después presentar el debate en torno a ese marco legal.

3.1. La Asistencia Financiera al Trabajador Desempleado: el marco institucional

Básicamente, el Brasil tiene dos sistemas de protección al desempleado. El primero, denominado de FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) es una especie de ahorro forzoso. El segundo es un sistema más clásico de seguro de desempleo. Tanto el FGTS como el

¹⁸ Esa Ley (Ley Nº 8.900) fue promulgada el 30 de junio de 1994.

seguro de desempleo son complementados por “multas” que el empleador debe pagar al empleado en caso de despido sin justa causa.

3.1.1. El FGTS

Proteger al trabajador de despidos injustificados siempre estuvo presente en el marco que regula las relaciones capital-trabajo en el Brasil. La industrialización sustitutiva fue acompañada por la implementación de un contexto legal denominado de CLT (Consolidación de las Leyes del Trabajo), un código del trabajo fundado por Getúlio Vargas en 1943.

Ese conjunto de leyes regulaba múltiples aspectos y, entre ellos, introducía límites a los despidos injustificados. Aparte de un aviso previo de un mes de anticipación, período durante el cual el trabajador podría ausentarse del puesto de trabajo para conseguir otros empleos, la CLT establecía elevadas indemnizaciones en caso de despido injustificado. El asalariado tenía derecho a un mes de salario por año de antigüedad, considerándose el salario más alto del período y, transcurridos 10 años de trabajo, el empleado adquiría estabilidad.

Estos costos vinculados a los despidos (y la posterior estabilidad) fueron criticados porque estarían introduciendo rigideces en el mercado de trabajo. Así, en 1966, fue instituido el FGTS, que no es otra cosa que un ahorro forzoso. En el FGTS el trabajador tiene una cuenta individual en la cual el empleador debe depositar todos los meses 8% de su salario. Esa cuenta, que obligatoriamente debía ser en la Caja Económica Federal (un banco estatal federal), rendiría intereses, y al final de un año el trabajador tendría aproximadamente el monto equivalente a un salario mensual de ahorro. Junto con la introducción del FGTS, los despidos fueron flexibilizados. O sea, podrían haber rupturas de contratos sin justa causa y, en esas circunstancias, el trabajador podría tener acceso al monto acumulado en su cuenta del FGTS¹⁹.

De esa forma, el FGTS puede ser visto como un ahorro forzoso al cual todo asalariado tendría acceso en caso de despido y lo ayudaría durante el tiempo que transcurriría para encontrar otro empleo²⁰.

3.1.2. El Seguro Desempleo

En 1986, junto con la implementación del plan de estabilización denominado de Plano Cruzado, fue introducido el seguro de desempleo²¹. Su implementación fue tímida pero recibió un impulso importante en 1988, con la nueva Constitución, que incluyó el seguro de desempleo como uno de los derechos laborales (Art. 7 de la Constitución).

Sin embargo, el programa seguro de desempleo solo alcanzó su real consolidación en 1990, cuando se creó el FAT (Fondo de Amparo al Trabajador), que estableció un flujo de recursos propio para su financiamiento y, a su vez, creó el CODEFAT, que era el consejo que determinaría las principales directrices en materia de políticas del mercado de trabajo.

El aumento en la cobertura del seguro de desempleo fue muy importante en el transcurso de los años noventa, pasando de 2.8 millones de asegurados en 1990 a 4.7 millones en 2001. Hoy, más o menos 40% de los despedidos sin justa causa obtienen el beneficio.

¹⁹ El monto acumulado podía ser retirado por otras causas, por ejemplo, para comprar casa o cuando el individuo se casaba. Hoy existen más alternativas (se puede retirarlo en caso de cáncer o SIDA, por ejemplo).

²⁰ Utilizamos el término “todo asalariado” de forma un poco imprecisa. En efecto, por definición, todo el marco legal solamente se aplica a aquellos trabajadores con relaciones reconocidas legalmente (asalariados formales). Hoy (2002), por ejemplo, solo 20 millones de asalariados, sobre una PEA de 76 millones, tienen sus vínculos laborales regulados por la CLT (como se denomina el código laboral en el Brasil).

²¹ Fue denominado de Plano Cruzado porque introdujo una nueva moneda (el Cruzado) en sustitución de la antigua (el Cruzeiro). Como era el primer plano denominado de heterodoxo, que incluía congelamiento de precios, el gobierno supuso que la resistencia de la población sería grande. Para ayudar a reducir esa resistencia se introdujeron varias cláusulas, entre ellas el seguro de desempleo.

3.1.3. Multas

Paralelamente a esos sistemas de protección al desempleo, la legislación laboral brasileña establece “multas”, que el empleador debe pagar al empleado en caso de despidos no justificados. En la CLT esa multa era de 10% sobre el saldo del FGTS y, en 1988, la Constitución la elevó a 40% de ese saldo.

3.2. El Debate

Existe un diagnóstico que sustenta que el mercado de trabajo brasileño se caracteriza por dos factores²². El primero es la baja escolaridad de la mano de obra. El segundo son los incentivos adversos que el sistema institucional-legal genera y cuyos resultados refuerzan los efectos perversos de la baja escolaridad. Veamos con algún detalle ese diagnóstico.

En realidad, cuando un asalariado es despedido sin justa causa tiene derecho a tres flujos financieros: el saldo del FGTS, el seguro de desempleo y la multa. O sea, existirían incentivos para provocar el despido. Como en Brasil existe un gran mercado de trabajo informal, el individuo podría tener acceso a ese monto de recursos y emplearse en ese segmento paralelo del mercado de trabajo. Una vez finalizado el plazo en que cobra el seguro (seis meses), él podría volver al mercado formal (si consigue empleo, obviamente).

Al existir elementos que favorecen una mayor rotación, el empleador no invertiría en su empleado (en el sentido de la Teoría del Capital Humano no invertiría en la formación y recapacitación). De esa forma, los efectos negativos de una baja escolaridad serían potenciados por la baja formación que los trabajadores recibirían en el puesto de trabajo, producto de un sistema legal-institucional que induciría la rotación.

En el Capítulo 2 analizaremos la consistencia de este diagnóstico y las investigaciones que se llevaron a cabo para testarlo, cuando concentremos nuestra atención en las evaluaciones.

4. Las Políticas Activas

4.1. La Formación Profesional

Este fue tal vez el programa más ambicioso del Gobierno. Aquí, el diagnóstico era el conocido en casi todo el mundo. Las nuevas tecnologías requerirían la formación y recapacitación profesional de los trabajadores formados bajo la antigua matriz tecnológica. Sumado a eso, una de las principales características del nuevo ciclo tecnológico eran los cambios, rápidos y continuos. De esa forma, los recursos humanos de un país no únicamente deberían ser formados para adecuarlos al nuevo patrón tecnológico, sino que además tendrían que ser continuamente entrenados, para acompañar los cambios en las nuevas tecnologías. Este diagnóstico, aceptado más o menos sin una perspectiva crítica, sería todavía más verdadero en el caso del Brasil, debido a la reducida educación de su fuerza de trabajo²³.

²² Ver, por ejemplo, Camargo (1996).

²³ Como más adelante veremos (Capítulo 2), esa asociación no necesariamente es verdadera. O sea, una reducida base de formación elemental (escolarización) puede reducir los beneficios de la formación profesional (o, en el límite, hacerla imposible). En realidad, las autoridades brasileñas veían en el programa de formación profesional, una forma de compensar baja escolarización de la fuerza de trabajo que, consideraban (y todavía consideran), puede ser una restricción a la introducción del nuevo paradigma tecnológico. Por ejemplo, entre los objetivos de la formación profesional estaba el fortalecimiento de habilidades básicas. Existen elementos para pensar que esa estrategia está poco fundamentada.

a) Objetivos

Así, en 1995, se lanza el PLANFOR (Plano Nacional de Formación Profesional) implementación comienza en 1996. Los objetivos propuestos en el PLANFOR eran muy amplios. El plano fue imaginado y justificado tanto en términos económicos (aumentar la competitividad de la economía del país, adecuar el perfil de la oferta de trabajo a las nuevas tecnologías, etc.) como sociales (reducir la exclusión)²⁴. El objetivo inicial era extremadamente ambicioso: cubrir cada año mediante la calificación, entrenamiento, etc., 20% de la PEA²⁵. Ese objetivo sería logrado a través los recursos del FAT y de una estructura que establecería una cooperación con el Sistema S (de larga tradición en esas tareas), Universidades Públicas y Privadas, la red pública de enseñanza técnica (tanto federal, como estatal o municipal), escuelas de sindicatos de trabajadores o empresarios, ONGs²⁶.

En realidad, el PLANFOR quería provocar una verdadera revolución o ruptura en el sistema de calificación y entrenamiento profesional. Como ya se ha dicho, históricamente éste se centró en el Sistema S, poco permeable a la participación de la sociedad (sindicatos, desempleados, etc.). Los objetivos del Sistema S siempre se establecieron en función de las necesidades de formación pautadas por los empresarios. El PLANFOR procuraba abarcar un conjunto más amplio de objetivos (que, como ya dijimos, iban desde la formación profesional propiamente dicha hasta la formación básica y el desarrollo de la conciencia social) e introducir una efectiva participación de la sociedad civil.

b) Público Meta

El público meta del PLANFOR era las personas desocupadas, los individuos en riesgo de desocupación, los micro y pequeños productores y los trabajadores por cuenta propia. En general, un público mucho más amplio que el contemplado por el tradicional Sistema S, que generalmente estaba circunscrito a los trabajadores del sector más moderno de la economía.

Entre 1996 e 2001 fueron entrenados 11 millones de trabajadores, 68% de los cuales tenía segundo grado incompleto o menos. Solo 4% tenían estudios superiores completos.

c) Institucionalidad

En términos administrativos, al PLANFOR lo administra la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR), que forma parte del Ministerio del Trabajo y Empleo. Dados los principios de descentralización y control local, el PLANFOR se implementa a través de los PEQs (Planes Estatales de Calificación), que cada Estado desarrolla, una vez aprobados por la instancia central. Los PEQs estarían dirigidos por las Secretarías Estatales de Trabajo o sus equivalentes. A nivel central, los PEQs serían acompañados por la SEFOR.

Paralelamente a los PEQs, que es una acción típicamente estatal o gubernamental, el PLANFOR también contempla un sistema de cooperación, a través de la cual las instituciones, estatales o no, desarrollan proyectos nacionales o estatales de formación profesional. Lógicamente, los convenios realizados en el ámbito del sistema de cooperación también están sujetos al control

²⁴ Entre los objetivos explícitos del PLANFOR se encuentran, por ejemplo: consolidar y aumentar la democracia; promover los derechos humanos; eliminar el hambre; mejorar la distribución de renta.

²⁵ La PEA (Población Económicamente Activa) en Brasil es de más o menos 76 millones de personas.

²⁶ La importancia estratégica de las cooperaciones se hace evidente cuando observamos que ya en 1997, dos años después de ser lanzado, la distribución de las inversiones fue: Universidades (Públicas y Privadas) 13.8%, Escuelas Secundarias (Públicas y Privadas), 9.2%, Sindicatos, Asociaciones y Cooperativas de Trabajadores, 19%, Sindicatos, Asociaciones y Cooperativas de Empleadores, 0.9%, Empresas, Institutos o Fundaciones Públicas 15.5%, Empresas, Institutos o Fundaciones Privadas 12.1%, ONGs 11.8%, Sistema S (SENAI, SENAC, SEBRAE, etc.) 16.9%. En los años posteriores se estableció también la cooperación con organismos internacionales, como la OIT.

de las Comisiones Estatales de empleo y sus acciones deben ser compatibles con las metas establecidas en los PEQs. Para tener una idea de la magnitud del sistema de cooperación en los programas estatales, podemos decir que 28% de las entidades que actuaron entre 1996 y 2001 como ejecutoras de los PEQs son ONGs y 16% sindicatos.

Por otra parte, la forma de dirección central debería reproducirse en las instancias descentralizadas. Cada Estado y Municipio debería crear una Comisión de Empleo, tripartita y paritaria, que sería la encargada de establecer las directrices básicas del PLANFOR local y monitorear su implementación.

d) Fuente de Recursos

La principal, y puede decirse que única, fuente de recursos sería el FAT, no obstante estar contempladas otras fuentes (como contribuciones privadas).

Después del seguro de desempleo, la formación profesional es la actividad que lleva más recursos (ver las Tablas 1, 2 e 3). En términos de las políticas activas, supera largamente a la intermediación.

e) Evaluación

Es necesario mencionar este ítem, no únicamente por ser el eje de este documento, sino porque el PLANFOR fue pionero en este aspecto, al contemplar en su formulación original actividades vinculadas a la evaluación de sus procesos y de sus resultados.

Con respecto a la evaluación de los procesos, ésta consiste en comparar las metas establecidas en los Planes Anuales con aquello efectivamente realizado (cantidad de cursos, número de alumnos, etc.). Los avances son continuamente registrados en un sistema denominado de SIGAE (Sistema Integrado de Gestión de las Acciones de Empleo), donde constan los principales indicadores que sirven para monitorear y acompañar las acciones que están siendo desarrolladas (identificación de cada curso, fechas de inicio y fin de cada curso, número de alumnos, carga horaria, costo, etc.). Esta disponibilidad de información hacia la sociedad fue más acentuada después de los diversos casos de desvío de recursos y corrupción que fueron detectados en el PLANFOR. Los datos pueden obtenerse a través de la internet (www.mte.gov.br/temas/qualprof), donde constan los principales indicadores del PLANFOR, tanto en lo que respecta a la evaluación de proceso como a la evaluación de resultados²⁷.

Las evaluaciones de resultados o de impacto (eficacia y eficiencia) que se propusieron desde su formulación serían de tipo externo, realizadas por Universidades (Públicas o Privadas), por institutos de investigación o por ONGs, siempre financiadas con recursos del FAT. Desde el inicio fue impulsada una red de centros de investigación y universidades que se denominó UNITRABAJO. Las actividades de evaluación se iniciaron junto con el programa (en 1996) y prosiguen hasta hoy, no obstante cambios en la metodología²⁸.

²⁷ Se creó incluso una auditoría, para recibir las denuncias sobre irregularidades en los programas del Ministerio del Trabajo y Empleo, la cual puede recibir mensajes vía Internet (www.mte.gov.br/dtr/ce/servicosonline/ouvidoria.asp).

²⁸ La parte de evaluación será tratada con mucho más detalle en el Capítulo 2.

f) Los Criterios de Asignación de Recursos

Los planes de acción deben traducirse en Planes de Trabajo que, elaborados descentralizadamente (en nivel de Estados), deben ser aprobados por las instancia centralizadas (CODEFAT). En esos Planes de Trabajo deben ser detallados los costos que, en el caso de los cursos, surgen de multiplicar el número total de alumnos por la carga horaria y por el costo medio alumno/hora. Esos costos deben ser compatibles con los precios vigentes en los lugares o regiones donde se realizan los cursos de formación.

Del presupuesto del PLANFOR, 70% se destina a financiar los PEQs y el 30% restante a las parcerias y otras acciones. No existe criterio definido para la distribución entre los Estados y así los montos asignados a cada unidad de la federación se definen según los criterios del Ministerio del Trabajo y Empleo. Esos criterios son poco específicos o muy vagos. Por ejemplo, entre los principios generales se establece compensar las diferencias regionales (hecho que llevaría a privilegiar las regiones de menor desarrollo relativo), guiarse por los montos otorgados en los ejercicios anteriores, llevar en consideración la eficiencia mostrada y tener como referencia la capacidad de oferta de cursos en cada Estado.

En el ámbito de cada Estado, la distribución entre las municipalidades se deja a criterio de las Comisiones Estatales en negociaciones con las Comisiones Municipales.

g) Los Grandes Números

El PLANFOR inició sus actividades en 1996, formando 1.2 millones de trabajadores, y llegó ya a 2 millones dos años más tarde. Entre 1996 y 2001, entre las cooperaciones con organismos no-estatales y los PEQs fueron entrenados 11 millones de trabajadores. Como 20% de la PEA hoy (2002) es de más o menos 15 millones de individuos, concluimos que no se cumplió la meta de entrenar 20% de la PEA todos los años.

Los gastos realizados con recursos del FAT tuvieron un crecimiento exponencial. Se pasó de un monto insignificante en 1995, más o menos 41 millones de Reales, a R\$ 634 millones en 1998. Ese crecimiento, tal vez debido a su velocidad, generó una serie de problemas (desvío de recursos, corrupción, etc.) que indujo a las autoridades centrales a una actitud más cautelosa. En términos de políticas del mercado de trabajo, continúa siendo la más importante después del seguro de desempleo y, en términos de políticas activas, es la más importante. Sin embargo, los valores asignados, siempre en términos reales, presentaron una cierta reducción en los últimos años (ver Tabla 2).

4.2. La Intermediación

a) La Estructura Institucional

Históricamente, la política pública de intermediación tuvo como eje administrativo los SINEs. Éstos contaban con una serie de ventajas (financiamiento público, total acceso a las informaciones sobre el mercado de trabajo, etc.), entre las cuales cabe resaltar su alcance nacional (todos los Estados tenían su SINE). Así, dado que ese fue la estructura burocrática heredada y a pesar de todas sus limitaciones (que ya mencionamos en la sección anterior), los mismos fueron la base para la implementación de las acciones de intermediación en el reciente proceso de modernización de las políticas del mercado de trabajo.

Por otra parte, los SINEs eran el ambiente ideal para articular las políticas públicas de empleo. Como parte de los programas sólo podrían implementarse a través de estructuras estatales (como el pago del seguro de desempleo), si el objetivo de los gestores de política era lograr una

buena combinación entre las acciones, los SINEs eran, en el corto plazo, la única alternativa disponible.

A pesar de la explícita política de fortalecimiento de los SINEs estatales a partir de 1993, un nuevo marco en la gerencia de las políticas del mercado de trabajo fue creado en 1998, al abrirse espacio para que organizaciones no estatales sin fines de lucro pudiesen actuar en la intermediación²⁹. Así, al permitir que entidades como centrales sindicales entrasen en las actividades de intermediación, el Ministerio del Trabajo y el CODEFAT abrieron espacio para la competencia entre el sector público (a través de los SINEs) y organizaciones de la sociedad civil (organizaciones que, en la práctica, estuvieran limitadas a las organizaciones sindicales).

Las actividades de los SINEs, siguiendo las directrices generales para las políticas públicas en general, debían establecer una cooperación con la sociedad civil. Así en todos los estados y municipalidades las actividades de intermediación debían ser objeto de seguimiento y monitoreo de parte de las comisiones estatales y municipales de empleo, que también cumplían un papel importante en el PLANFOR. Esas comisiones debían supervisar y fiscalizar todas las actividades de los SINEs.

b) La Clientela

Al contrario del PLANFOR, en el caso de la intermediación nunca fue muy explícita la definición de un público que debía ser privilegiado. En principio, como uno de los objetivos centrales de las nuevas políticas era la articulación entre los aspectos pasivos y los activos, un grupo meta natural serían los beneficiados por el seguro de desempleo.

En la evaluación realizada por técnicos del Ministerio del Trabajo se define como público meta las personas contratadas y despedidas contabilizadas en los registros administrativos de ese Ministerio³⁰.

c) Fuente de Financiamiento

Todas las actividades de intermediación se financian con recursos del FAT. Esos recursos también se transfieren a las centrales de trabajadores y empresarios que realizan tareas de intermediación.

d) Criterios para la Transferencia de Recursos

Para dar continuidad a las acciones, el CODEFAT impulsó convenios plurianuales entre los SINEs y el Ministerio del Trabajo. El CODEFAT también estableció criterios para la transferencia de recursos del FAT para los SINEs de los Estados.

²⁹ El instrumento legal que abrió espacio para la participación de entidades representativas fue una resolución del CODEFAT (Resolución Nº 197, del 4 de noviembre de 1998).

³⁰ El registro de los contratados y despedidos se realiza a través del Cadastro General de Empleados y Desempleados (CAGED). Toda firma que contrata o despide un trabajador debe informar al Ministerio del Trabajo sobre ese movimiento de mano de obra. Las informaciones son muy amplias, dado que la empresa debe informar todas las características personales de los individuos (número de registro, o sea, el número de PIS, edad, escolaridad, salario, etc.). Esos registros tienen varias finalidades, algunas administrativas otras estadísticas. Entre las administrativas la más importante es el control del seguro de desempleo. Así, si una persona solicita ese beneficio, se requiere que el empleador haya informado al Ministerio del Trabajo sobre el despido correspondiente. Por otra parte, si una persona está recibiendo el beneficio y el Ministerio detecta que fue contratado, automáticamente se suspende el pago. Aparte de esa finalidad vinculada al control de programas del gobierno, los datos del CAGED sirven para elaborar estadísticas que posibilitan monitorear el comportamiento coyuntural del mercado de trabajo. Lógicamente, todos esos datos (sea de control sea de elaboración de estadísticas) están limitados al mercado formal (trabajadores que tienen cartera de trabajo). No son contabilizados los empleados públicos y los empleados contratados fuera de la ley. El informe de evaluación del sistema de intermediación, en el cual los trabajadores contabilizados en el CAGED son el público meta, se analizará con algún detalle en el capítulo 2.

En realidad, la transferencia de recursos para los SINEs se da dentro de un conjunto de acciones, entre las cuales está la intermediación. Las acciones contempladas para la transferencia de recursos son: intermediación, apoyo operacional al programa de seguro de desempleo y la producción de informaciones sobre el mercado de trabajo.

En el caso de la intermediación se establece un valor por trabajador colocado en el mercado formal, ese valor se multiplica por la relación entre el número de trabajadores colocados en el año anterior y el número de individuos que recibieron el seguro de desempleo en ese mismo año multiplicado por el número de trabajadores que recibieron el seguro de desempleo en el año anterior.

De esa forma, el gobierno trató de modernizar el sistema público de empleo introduciendo en él algún criterio de desempeño para la transferencia de recursos. Esa fue una forma práctica de implementar un modelo de gestión en el cual los criterios burocráticos se substituyeron por criterios de desempeño.

e) Los Grandes Números

En términos de recursos, los gastos en la intermediación son marginales dentro de las políticas del mercado de trabajo: no llega a 2% de los gastos en seguro de desempleo. Los datos de la Tabla 2 y 3 nos permiten concluir que los montos transferidos al sistema de intermediación son marginales dentro del presupuesto destinado a las políticas del mercado de trabajo.

La cantidad de oficinas de atención de los SINEs en la totalidad del territorio se sitúa en más o menos 1000.

En términos de inscripciones en la intermediación de los SINEs, el número de trabajadores ascendió a 4.7 millones en 2001. El número de puestos de trabajo ofrecido en el ámbito del sistema de intermediación pública fue de 1.4 millones, siendo 2.9 millones los encaminados a esos puestos vacantes y solo 742 mil los realmente colocados.

Todos esos indicadores observaron un crecimiento exponencial después de implementarse las acciones de modernización a mediados de los años noventa. Los inscritos en los SINEs, por ejemplo, pasaron de 477 mil, en 1990, a los 4.7 millones ya mencionados. Las oportunidades de empleo pasaron, también entre esos once dos años, de 284 mil a 1.4 millones. Los números para los encaminados fueron de 334 mil y 2.9 millones. Por último, el aumento en el número de los colocados fue de 118 mil a 747 mil (siempre teniendo como referencia los años de 1990 y 2001).

Como ya afirmamos, en los últimos años se establecieron una serie de cooperaciones con organizaciones de la sociedad civil en materia de intermediación. Esa política rindió sus frutos y el segmento no estatal de la intermediación adquirió una importancia no despreciable. En el año 2001, por ejemplo, los inscritos en el segmento no estatal totalizaron 752 (3.9 millones en el sistema público). Las oportunidades de trabajo ofrecidas fueron de 321 mil (1.1 millones en el segmento estatal). Los encaminados fueron de 625 mil (2.3 millones a través de los SINEs) y, por último, los colocados fueron de 116 mil (631 mil mediante el sistema público).³¹

³¹ Desearíamos realizar dos consideraciones. La primera es respecto a una significativa caída en los inscritos en el sistema de intermediación no-estatal en 2001 con respecto a 2000 (pasaron de 1 millón a 752 mil). Entretanto, las oportunidades de trabajo ofrecidas, los encaminados y los colocados no sufrieron grandes alteraciones (o, al menos, no alteraciones tan significativas). O sea, existe una gran variabilidad en los datos referentes al sistema no-estatal que merecen un análisis particular. La segunda consideración se vincula a la evaluación (indicadores de evaluación). Estos son construidos por el Ministerio del Trabajo y Empleo de la misma forma que para el segmento estatal. En el segundo capítulo vamos a analizar estos dos aspectos, especialmente los indicadores de evaluación.

4.3 Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER)

Este es un proyecto elaborado en el ámbito de las políticas del mercado de trabajo que tiene como objetivo habilitar una línea de crédito para los micro y pequeños empresarios tanto del sector urbano como rural. Como el surgimiento de este programa tiene orígenes muy específicos, conviene detenernos, muy brevemente, en ellos.

a) Los Orígenes

Tanto el PLANFOR como las acciones en el ámbito de la intermediación fueron políticas elaboradas, exclusivamente, por gestores de política (técnicos) y por las instancias directamente políticas. En general, ambas estrategias (de formación y intermediación) eran muy populares en Europa y, de alguna forma, fueron naturalmente incorporadas en el abanico de políticas que el gobierno brasileño escogió para elevar la oferta de nuevos empleos.

En el caso del PROGER el surgimiento fue diferente.

En octubre de 1992 se produjo la destitución del Presidente Collor y asumió Itamar Franco. La orientación de este último, al menos en la retórica, contrastaba con la orientación liberal del Presidente depuesto. En ese contexto, surgió un movimiento muy extenso de la sociedad civil que tenía como objetivo acabar, en el corto plazo, con el hambre³². Ese movimiento social se cristalizó en la formación del CONSEA (Consejo de Seguridad Alimentar), un consejo de asesoría directo del Presidente Itamar Franco en cuestiones vinculadas al hambre y la pobreza en general³³.

Entre las acciones impulsadas por el CONSEA estaba el apoyo a las micro y pequeñas empresas. La justificativa era más o menos la siguiente. El hambre y la pobreza no surgen, únicamente, del desempleo. Muchos de los pobres e indigentes trabajan en pequeños establecimientos, incapaces de brindar a sus ocupados niveles de renta sobre la línea de pobreza³⁴. Esos micro y pequeños empresarios sufren de muchas restricciones para elevar el nivel de ingresos y ofrecer nuevos empleos: calificación de sus recursos humanos, acceso a la tecnología, acceso a canales de comercialización, líneas de crédito, etc.

Así, el PROGER se creó como una línea de crédito que tuviese como clientela el universo de pequeñas empresas.

b) Origen de los Recursos

Como todas las políticas del mercado de trabajo mencionadas anteriormente, la fuente de financiamiento del PROGER fue el FAT. Entretanto, a diferencia del PLANFOR y de la intermediación, los recursos del PROGER eran líneas de crédito que, intermediadas por bancos oficiales (como vamos a explicar en seguida), deberían retornar al FAT. En términos técnicos es lo que se denomina “Depósitos Especiales”. Son recursos que el FAT pone a disposición de los Bancos y por los cuales cobra una remuneración (tasa de interés pasiva), mientras los bancos utilizan esos montos para alimentar viejas líneas de crédito o crear nuevas, siempre cobrando una tasa de interés al cliente (tasa de interés activa). Lógicamente, el diseño de las líneas de crédito que se alimentaron con recursos del FAT debería seguir el marco establecido por el CODEFAT (sectores, público meta, etc.)

³² Ese movimiento tuvo como figura central Herbert de Souza (o Betinho), un personaje extremadamente popular en el Brasil y que murió de SIDA (era hemofílico) algunos años después. Hoy es casi un mito.

³³ El CONSEA tuvo respaldo legal en el Decreto Presidencial Nº 807, del 24 de abril de 1993. Fue un órgano de consulta y asesoramiento de la Presidencia de la República y sus miembros, pertenecientes a la sociedad civil y al propio gobierno, se designaron por iniciativa del Presidente de la República.

³⁴ Por eso, justamente, el nombre de PROGER (empleo y renta).

c) Institucionalidad

Las líneas generales del PROGER fueron elaboradas en el ámbito del CODEFAT. Entretanto había que buscar alguna institución que tuviera una línea de crédito para los pequeños productores. Por cuestiones legales, los escogidos fueron los bancos estatales federales. En principio, fueron el Banco del Brasil y la Caja Económica Federal y después se incorporaron el Banco del Nordeste, el Banco de la Amazonia y el BNDES.

Como en las otras políticas del mercado de trabajo, todo el programa debería ser descentralizado y bajo control tanto del CODEFAT como de las Comisiones Estatales y Municipales de Empleo.

d) Clientela

Todos los pequeños establecimientos, inclusive los del sector informal.

En principio se imaginó que el universo beneficiado serían las pequeñas firmas urbanas. Las demandas hicieron que en ese universo se ampliara para incluir las pequeñas propiedades rurales. Así, el PROGER fue integrado por dos segmentos: PROGER-Urbano y PROGER-Rural.

En términos geográficos, las áreas a las cuales se daría prioridad eran las más pobres, que estaban incluidas entre el programa del Gobierno denominado de Comunidade Solidária³⁵.

Paralelamente a ese objetivo del propio PROGER, los recursos de este programa alimentarían posteriormente otro proyecto gubernamental, cuyo objetivo es otorgar un apoyo financiero (líneas de crédito) a las actividades agropecuarias desarrolladas por las unidades de producción familiares, programa que se denominó PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar). El PRONAF fue creado en 1995 y está bajo la administración del Ministerio de Desarrollo Agrícola. Hoy, en términos de valores contratados y montos de financiamiento, el PRONAF es la principal línea de crédito en el ámbito de los programas de generación de empleo y renta³⁶.

e) La Articulación de las Acciones

Como afirmamos en párrafos anteriores, el diagnóstico subyacente al PROGER sustentaba que las restricciones que enfrentaban (y enfrentan) las micro y pequeñas empresas eran de diversos orígenes y no únicamente de acceso al crédito. De esa forma, las acciones que debían dirigirse a ese público precisaban combinar una serie de medidas que irían de la formación profesional, pasando por la disponibilidad de nuevas tecnologías y canales de comercialización hasta, justamente, líneas de crédito. En otros términos: debería ofrecerse a las micro y pequeñas firmas un “paquete” de ayuda.

En esas circunstancias el gran desafío era justamente, cómo articular las acciones. Un “paquete” de medidas requería la articulación de diferentes actores, por ejemplo bancos estatales, entidades de formación profesional, centros de investigación y difusión de tecnologías, SINEs, etc. El problema consistía en cómo articular esa diversidad de actores que tenían lógicas diferentes. Un banco, por ejemplo, tenía interés en que se pagara el préstamo. No tenía ni estructura burocrática ni

³⁵ Ese programa se elaboró en 1994 y pretendía focalizar, geográfica y socialmente, las acciones del gobierno que tuviesen algún impacto social. Fueron seleccionados ciertos espacios y los programas sociales del gobierno deberían privilegiarse (por ejemplo, enviar lo más rápidamente posible los recursos, o no incluirlas en cortes presupuestarios). En 1998 ese programa fue substituido por otro denominado “Comunidade Ativa”. La diferenciación entre ambos consiste, casi exclusivamente, en el énfasis dado a la cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil. Ambos programa contemplan esa cooperación, pero son mucho más importantes en el actual (Comunidade Ativa).

³⁶ Ver, en esta misma Sección, Los Grandes Números (punto f). El PRONAF se benefició con dinero del FAT mediante la Resolución del CODEFAT Nº 93, de septiembre de 1995.

vocación para dar asistencia tecnológica, por ejemplo. En el capítulo 2, cuando discutamos la cuestión de las evaluaciones, nos detendremos más detalladamente en esas restricciones.

f) Los Grandes Números

En 2001, en el ámbito del PROGER se realizaron 743 mil contratos: 100 mil PROGER urbano, 13 mil POROGER-Rural e 630 PRONAF. El valor medio del contrato fue de R\$ 3.358 (menos de mil dólares), hecho que ilustra el pequeño tamaño de las unidades de producción que demandan este tipo de crédito.

g) El Fondo de Aval

Nos parece interesante mencionar este punto porque desde sus inicios fue uno de los principales obstáculos para el desarrollo del PROGER.

Una de las principales restricciones de las pequeñas firmas para acceder a las líneas de crédito tradicionales es la falta de garantías. Como los bancos a través de los cuales se operaba el PROGER son bancos estatales, pero bancos al fin, ellos exigían garantías que, en la mayoría de los casos, las micro y pequeñas unidades de producción no podrían ofrecer. Así el PROGRE, a pesar de sus nobles objetivos, parecía a enfrentar los mismos obstáculos que las líneas tradicionales de crédito.

En mayo de 2000 se creó el FUNPROGER (Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta), un fondo con recursos del FAT que otorga garantía a diversas líneas de crédito para micro y pequeñas empresas. Entre mayo de 2001 y diciembre de 2001, por ejemplo, el FUNPROGRE ya dio garantía para 82 mil contratos.

4.4 Otros Programas

Como el FAT fue un de los pocos espacios en el cual existía disponibilidad de dinero, siempre existió mucha presión para utilizar los excedentes financieros en programas gubernamentales. Después del PROGER, y tal vez debido a la popularidad y expectativas que el mismo tuvo en su inicio, existieron muchas demandas para que los recursos del FAT financiasen programas que, en teoría, directa o indirectamente beneficiarían a los trabajadores. A continuación, presentaremos una breve descripción de esos programas.

a) PROEMPLEO (I e II)

En 1996, mediante la Resolución del CODEFAT N° 103 e 104, fue autorizado el financiamiento del programa que se denominó de PROEMPREGO (Programa de Expansión y Mejoría de la Calidad de Vida del Trabajador). A través de depósitos especiales (o sea, una línea de crédito que después tendría que ser devuelta al FAT y que contempla el pago de intereses) que son administrados por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) esos recursos deberían financiar proyectos de transporte colectivo, reconversión industrial en áreas con problemas de desempleo, proyectos de turismo, proyectos que aumentasen la competitividad del Brasil, etc. El PROEMPREGO era un proyecto en el cual existía una complementación entre los recursos del FAT (R\$ 3.5 billones), recursos del BNDES (R\$ 2.5 billones) y recursos de los propios beneficiarios (R\$ 3 billones), totalizando R\$ 9 billones.

Como podemos observar, el PROEMPREGO no es un programa de generación de empleos, al menos de forma directa. Son líneas de crédito de corte más tradicional y el nombre de PROEMPREGO parece ser una estrategia de marketing para obtener recursos del FAT.

En el año de 1999, a través de la Resolución del CODEFAT N° 207, se creó el PROEMPREGO II, con características similares al PROEMPREGO I, ya mencionado.

b) PROTRABAJO (I e II)

El programa PROTRABAJO se creó en 1998 (Resolución del CODEFAT N° 171) y su objetivo es el financiamiento de proyectos estratégicos (agro-industriales, comercio, turismo, etc.). El PROTRABAJO estaba focalizado geográficamente en la región más pobre del país (el nordeste y el norte del Estado de Minas Gerais). El plazo de ejecución de este programa fue de julio de 1999 hasta octubre de 2000.

A partir de esa fecha se creó (Resolución del CODEFAT N° 255) el PROTRABAJO II, con objetivos similares al PROTRABAJO original y que se encuentra en implementación hasta hoy.

El agente financiero de ambos programas es el Banco del Nordeste y hasta hoy fueron liberados R\$ 833 millones, un monto muy inferior al PROEMPREGO, PRONAF y PROGER.

c) FINEP (Financiadora de Estudios y Proyectos)

El FINEP es un órgano vinculado al Ministerio de Ciencia y Tecnología y tiene como objetivo financiar investigaciones y proyectos de desarrollo tecnológico, organizacional y de educación, entre otras cosas.

A través de un convenio entre el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en 1994, con recursos del FAT se financiarían acciones de educación, reorganización empresarial cuyo objetivo fuese aumentar la competitividad y modernización de la economía.

Las operaciones financiadas hasta ahora en el ámbito del FINEP con recursos del FAT son muy pocas (644 en 1994 y 2001) y el monto gastado en ese período también muy reducido (R\$ 400 millones).

d) PCPP (Programa de Crédito Productivo Popular)

Este es un programa de microcrédito que, con recursos del FAT, sería administrado por el BNDES. Se inició en 1996, y la forma de operación es a través de una cooperación con ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil que se encargan de administrar los recursos financieros y pasarlos a los beneficiarios finales (las pequeñas unidades de producción).

La cantidad de operaciones realizadas en este programa es relativamente elevada (272 mil), pero el monto financiado relativamente pequeño (R\$ 309 millones), el menor entre todos los programas de financiamiento que cuentan con recursos del FAT.

5. Comentarios Finales

Nuestro objetivo en el presente capítulo fue presentar el marco histórico en el cual fueron desarrolladas las principales políticas del mercado de trabajo que hoy se implementan en el Brasil.

El lector habrá notado que ese país siguió tendencias mundiales, tanto respecto a las características de las políticas como en lo que dice a la institucionalidad.

Con respecto a esta última, las características más marcadas fueron: una fuente permanente de recursos, la cooperación con la sociedad civil (sindicatos, empresarios y ONGs) y la descentralización. Esas dos últimas características, a pesar de sus objetivos, no lograron impedir las denuncias de corrupción (especialmente en el caso de la formación profesional) y el cuestionamiento en cuanto a la eficacia y eficiencia de los recursos asignados.

En lo relacionado a la esencia de las políticas, éstas se propusieron articular las políticas pasivas (seguro de desempleo) y las activas (formación profesional, intermediación y ayuda a las micro y pequeñas firmas). Todas esas políticas observaron un crecimiento significativo (tanto respecto al público beneficiario como a los recursos) en los años noventa.

Esas dos características (institucionalidad y crecimiento de su importancia en el ámbito del mercado de trabajo) nos permite concluir que en los años noventa el Brasil asistió a una ruptura en la perspectiva de los gestores de política respecto a la intervención sobre las principales variables del mercado del trabajo. Siempre la referencia europea (especialmente de Europa continental) estuvo presente. La perspectiva según la cual el desempleo podría reducirse, flexibilizando la legislación que regula el mercado de trabajo, nunca contó con muchos adeptos en el país. Las tentativas de alterar el marco regulatorio siempre encontraron fuertes resistencias y las modificaciones en ese sentido hasta hoy han sido modestas.

En ese contexto de modernización, la evaluación de las políticas siempre estuvo presente. Otra vez, el referente fue la experiencia de los países más desarrollados (especialmente las prácticas de la OCDE). En el Brasil la necesidad de realizar periódicas evaluaciones de eficiencia e eficacia de las políticas públicas no era una práctica corriente. No obstante esa falta de tradición, la introducción de prácticas de evaluación de las políticas públicas (especialmente en el área social) no encontró resistencias entre los gestores de política y fue rápidamente adoptada como una práctica cotidiana. Hoy, casi todos los programas en el área social son normalmente sometidos a evaluaciones.

En el área del mercado de trabajo, las principales líneas de actuación (formación profesional, intermediación y ayuda a las micros y pequeñas empresas) merecieron evaluaciones, un tema que será nuestro eje de análisis e en el próximo capítulo.

II. La Evaluación de las políticas del mercado de trabajo en Brasil

Como vimos en el capítulo anterior, a partir de fines de los años ochenta y con mayor intensidad a partir de mediados de la década siguiente el Brasil registró una verdadera ruptura en la forma de abordar los problemas relativos a empleo. Con el aumento del porcentaje de la PEA sin empleo, las esperanzas de incrementar la oferta de nuevos puestos de trabajo exclusivamente a partir del retorno del crecimiento económico perdieron adeptos. La nueva perspectiva era retoar el desarrollo y complementar los beneficio que éste tendría sobre el mercado de trabajo a través de políticas específicas (especialmente, formación profesional, intermediación y ayuda a la micro y pequeña empresa).

Las características que adquirió esa forma de intervención pública no difieren de los rasgos más amplios que tuvieron la casi totalidad de las políticas en el área social: descentralización, cooperación con la sociedad civil, etc. Dentro de esas características, que en realidad definen la nueva generación de políticas sociales, estaba la evaluación. En general, en todas las políticas públicas en el área social se contempla alguna tarea vinculada a la evaluación. Ésta serviría para cuantificar parámetros respecto a la eficacia y eficiencia de cada proyecto y, a partir de esos resultados, corregir rumbos.

Las políticas cuyo eje era el mercado de trabajo (tanto las activas como las pasivas) no escaparon a esa tendencia. Ciertos programas tuvieron una atención particular con las tareas relacionadas con la evaluación, otros menos, pero en todos ellos observamos la intención de realizar algún tipo de evaluación.

Dado ese contexto, en el presente capítulo trataremos de analizar los diferentes esfuerzos de evaluación aplicados a las principales políticas en el área del mercado de trabajo. En lugar de dividir el capítulo entre las políticas activas y pasivas y estudiar las evaluaciones aplicadas a ellas, estructuramos las secciones en función de la importancia otorgada a la evaluación. Vamos a justificar nuestra elección. Ciertos programas, como la formación profesional, otorgan una singular importancia a los procesos de evaluación, llegando a ser un marco en la experiencia nacional de análisis de los programas. Otras estrategias, como el PROEMPLEO, el PROTRABABAJO, etc. debido tal vez a las diferentes formas de articulación institucional (administración a través del BNDES y otros actores), no realizaron tareas de evaluación (al menos públicas).

Así, la estructura del capítulo será la siguiente. En la próxima sección estudiaremos la evaluación realizada en el ámbito del PLANFOR (Programa Nacional de Formación Profesional). Como afirmamos en el párrafo anterior, las tareas de evaluación del PLANFOR fueron un marco en la acumulación de experiencia nacional en la materia. No tanto por la cualidad de las metodologías utilizadas, sino más bien por la movilización de recursos humanos, intercambio de experiencias, capacidad de auto-crítica, importancia estratégica dada a la evaluación en la reformulación de las políticas, etc. En la sección II nuestro objeto de análisis serán las evaluaciones de las políticas de compensación financiera al desempleo (el seguro-desempleo, el FGTS y la multa). La importancia de esas evaluaciones no está tanto en los aspectos metodológicos mas en la polémica que despertaron (y todavía despiertan). En la sección III nuestras atenciones estarán volcadas a las evaluaciones de las políticas de intermediación. El PROGER (Programa de Generación de Empleo y Renta) fue también objeto de evaluaciones y será nuestro objetivo de análisis en la sección IV. Por último, finalizaremos el capítulo con un balance de la experiencia de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en Brasil en la sección V.

1. La Formación Profesional: el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR)

1.1 El Contexto

Como ya dijimos en diversas oportunidades, contemplar tareas de evaluación es una tendencia mundial en el área de las políticas sociales. Sin embargo, el hecho de que existe una tendencia mundial no necesariamente implica en que la misma será adoptada en el ámbito de cada país. En ese sentido, en cada nación siempre existen vanguardias que visualizan esas corrientes mundiales, saben identificar los beneficios, si existen, y adoptan prácticas conducentes con ese contexto más general.

En ese sentido, el PLANFOR fue una vanguardia en el Brasil. Desde su implementación, en 1995-96, las tareas de evaluación fueron explícitamente contempladas e identificadas como fundamentales para, en caso que fuese necesario, reorientar la política. Esa actitud merece dos comentarios.

El primero está vinculado al carácter digamos que “espontáneo” de incluir actividades de evaluación. En efecto, ciertos programas sociales incluyen actividades de evaluación debido a que pueden llevarse a cabo sólo por medio del financiamiento internacional, y los organismos multilaterales exigen indicadores de desempeño. Sin embargo, esas tareas de evaluación son muchas veces “burocráticas”, únicamente consideradas debido a las exigencias externas. Justamente, ese no es el caso del PLANFOR. Éste nunca precisó recursos externos. Las actividades de evaluación fueron incorporadas debido a que los gestores de esa política siempre creyeron que sería fundamental para el éxito del programa. Nunca fue una cuestión burocrática, rutinera, realizada para cumplir ciertos requisitos. Las autoridades, como veremos más adelante, siempre recurrieron a evaluadores externos y muchas veces los resultados de las evaluaciones fueron particularmente críticos al programa. No

obstante esos resultados, los procesos de evaluación continuaron, se perfeccionaron y se mantienen hasta hoy. Debemos mencionar que las prácticas de evaluar políticas públicas por actores externos e independientes (no estatales) no son una tradición en el Brasil. Así, el PLANFOR es el primer programa social que, explícitamente, contempló tareas de evaluación, sin ser una condición impuesta por organismos financieros internacionales ni ser una tradición en el Brasil.

El segundo comentario también está asociado al hecho de que el PLANFOR ha sido pionero en el área de las evaluaciones. Tal vez las inquietudes de los administradores de esa política contaron con la experiencia internacional en esa materia. Los programas de formación profesional en los EE.UU. son más o menos antiguos (comienzos de los años sesenta). Los beneficios y costos de esos programas siempre fueron materia de estudio, tanto en el ámbito estatal como entre los medios académicos. Justamente a partir de las sucesivas tentativas de evaluación de esos programas se fue acumulando un conocimiento que se perfeccionó con el transcurrir del tiempo y que hoy ya está basado en las modernas prácticas econométricas de evaluación. Más recientemente la OCDE también realizó diversas actividades de evaluación en los programas de formación profesional. O sea, los gestores de política en el Brasil fueron pioneros en el país, pero contaban con una experiencia internacional en la materia más o menos antigua.

1.2 Aspectos Institucionales

a) Los Actores

En su formulación, el PLANFOR contemplaba dos tipos de seguimiento³⁷. El primero sería técnico-gerencial, siendo realizado por el equipo técnico de la Secretaría de Formación Profesional (SEFOR-Ministerio del Trabajo y Empleo). El segundo sería la evaluación propiamente dicha, realizada por actores externos al programa, preferentemente por Universidades Públicas. El financiamiento de las prácticas de evaluación sería del propio PLANFOR.

Inicialmente, esa evaluación externa a través de universidades se cristalizó en la UNITRABALHO (Red Interuniversitaria de Estudios y Investigaciones sobre el Trabajo). La UNITRABALHO realizó evaluaciones nacionales durante los años de 1997-98. Como en el Brasil los antecedentes sobre evaluación de políticas públicas eran muy incipientes, la producción de la UNITRABALHO abarcaba tanto aspectos conceptuales como indicadores de desempeño. Si bien se constituyó por universidades y centros de investigación, o sea, en principio fue neutra o imparcial, esa red académica fue identificada como teniendo un sesgo o una “perspectiva” de los trabajadores³⁸.

Así, para de alguna manera “compensar” ese sesgo, en 1998 se incorpora la UNIEMO (Foro Permanente de Relaciones Universidad-Empresa). Ese nuevo actor analizaría el PLANFOR desde la “perspectiva” de los empresarios.

Por último, en 1999, el gobierno incorpora el IPEA (Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas). El IPEA es un órgano de investigaciones vinculado al Gobierno Federal a través del Ministerio de Planeamiento. Si bien es una instancia estatal, su historia muestra una cierta independencia con respecto al poder de turno, lo que le dio cierta credibilidad en sus análisis técnicos. La incorporación del IPEA en las tareas de evaluación se justificó como una forma de introducir la “perspectiva estatal” en las evaluaciones.

³⁷ Ver la Resolución del CODEFAT Nº 126, del 23 de octubre de 1996.

³⁸ Aquí estamos mencionando un punto que trataremos con más detalle en la próxima sección. En principio, una evaluación no podría tener un sesgo (sea de los trabajadores, de los empresarios o del estado). Sin embargo, para el equipo técnico próximo de la SEFOR, la evaluación podría no ser una práctica eminentemente técnica o neutra. Volveremos sobre este aspecto.

b) Aspectos Discutibles

No queda claro, al menos para nosotros, porque una evaluación podría tener diferentes “perspectivas”. Definidos los objetivos de un programa o de un proyecto, la evaluación debería tratar de cuantificar en qué medida los objetivos propuestos fueron alcanzados y los costos. No queda claro, y los documentos del Ministerio del Trabajo no ayudan a esclarecerlo, cuáles serían las “perspectivas” de los trabajadores, las “perspectivas” de los empresarios y las “perspectivas” del gobierno. Esa poca nitidez en la definición del significado de “perspectiva” es más relevante cuando observamos que las evaluaciones de UNIEMP también son realizadas por universidades públicas. ¿Por qué una misma universidad puede realizar dos evaluaciones, una desde la “perspectiva” de los trabajadores y otra bajo la “perspectiva” de los empresarios?³⁹.

Esa inquietud se profundiza a más dado que cuando el IPEA se incorpora al conjunto de instituciones que realizan evaluaciones y complementaría las dos anteriores bajo la “perspectiva” del gobierno, vemos que actúan como investigadores/consultores también profesores de universidades federales.

La duda podría reducirse si los indicadores construidos son diferentes para cada una de las tres “perspectivas”. No existen elementos que nos induzcan a pensar eso. En ningún documento son sugeridos parámetros diferentes para las distintas “perspectivas”. Parecería ser que los programas analizados por la UNIEMP son aquellos que fueron diseñados en cooperación o con algún tipo de vínculo/articulación con empresas. Sin embargo, algunos de los documentos elaborados en el ámbito de la UNIEMP realizan las mismas consideraciones y emplean ángulos de análisis casi iguales a aquellos realizados en el ámbito de la UNITRABALHO.

No quedan claras las razones de una división entre dos estructuras institucionales como UNITRABALHO y UNIEMP.

En el caso del IPEA, bajo el discurso de una supuesta “perspectiva” gubernamental, está en realidad la percepción, por parte de las autoridades que asumieron el Ministerio del Trabajo en 1998, de realizar un mínimo de homogeneización en las evaluaciones. Para analizar este aspecto debemos adelantar algunas consideraciones que merecerán nuestra atención en las siguientes secciones, pero que precisamos, sin profundizarlas, mencionar ahora.

Como el PLANFOR es un programa federal con una gran dosis de descentralización, existían evaluaciones de los PEQs (Programas de Calificación Estatales) de los Estados y nacionales, además de evaluaciones de los programas realizados en cooperación. Así, tenemos tres tipos de evaluaciones: nacionales, estatales (de los PEQs) y las cooperaciones con organismos no-estatales. Como no existió una homogeneización de los criterios o parámetros para nortear las evaluaciones, cada evaluación era independiente y, de esa forma, podían encontrarse formas de evaluación que no considerasen ciertos parámetros y otras donde, considerando esos parámetros, su construcción era diferente, hecho que los volvía incomparables. En ese contexto, comparar evaluaciones entre los estados o realizar una evaluación nacional (a partir de las evaluaciones estatales) era una tarea imposible.

En realidad, en 1999 IPEA fue llamado no para realizar una evaluación desde la perspectiva gubernamental sino para “evaluar las evaluaciones”. En última instancia, su tarea era tratar de identificar puntos comunes a las evaluaciones realizadas de forma independiente y proponer un mínimo de homogeneidad (un núcleo común) que todos deberían respetar⁴⁰. Esos esfuerzos por lograr un mínimo de

³⁹ En realidad, la duda podría ser mayor, dado que se debería controlar si un mismo profesor no hizo una evaluación desde la “perspectiva” de los trabajadores y otra desde la “perspectiva” de los empresarios.

⁴⁰ Aquí, vale la pena reproducir un párrafo del documento de la Comisión formada para “evaluar las evaluaciones” y coordinada por el IPEA: “El PLANFOR cuenta hoy con un amplio sistema nacional de evaluación. Si, por un lado, este sistema ofrece informaciones de gran valor para la corrección de fallas y dificultades en la implementación y funcionamiento de los PEQs, por otro lado, la forma como estas evaluaciones son

homogeneidad dieron resultados y las evaluaciones de los años 2000 en adelante presentaron un salto cualitativo importante. Volveremos sobre esos aspectos en los próximos párrafos.

1.3 Los Indicadores

1.3.1. La Primera Etapa

a) Las Variables

Las evaluaciones realizadas durante los primeros años (1996-1999) estaban basadas, casi exclusivamente, en análisis descriptivos y, cuando mucho, se incluían comparaciones *antes-después* entre los egresados. Por ejemplo, se analizaba el número de beneficiarios, la carga horaria por alumno, el costo medio por individuo, el perfil de los entrenados (sexo, escolaridad, sector de ocupación se estaba empleado, etc.) y, con base en cuestionarios sobre los egresados, se comparaban variables (salarios, empleo, etc.)⁴¹.

Poco énfasis se daba al impacto sobre los egresados de los cursos. Cuando se analizaba el programa en esa perspectiva, la metodología era seguir los egresos, construir ciertos indicadores y realizar la comparación antes y después de los cursos.

Esa comparación entre ex-ante y ex-post tendría dos dimensiones.

La primera sería la eficacia. Ésta es entendida, en el PLANFOR, como el impacto del entrenamiento en ciertos indicadores de los individuos beneficiados: renta, desempeño profesional, integración social, empleabilidad, etc.

La segunda dimensión sería la efectividad social. Éste sería muy similar a la anterior pero desde una perspectiva más amplia. El foco ya no sería el individuo sino la comunidad o los segmentos de la población definidos como prioritarios.

b) Los Resultados

En general, los resultados son favorables al PLANFOR. Sin embargo, como no se utilizaban técnicas econométricas, las conclusiones eran muy difíciles de ser resumidas. Por ejemplo, se listaba una serie de beneficios y se colocaba una X cuando “el beneficio fue confirmado por los egresados”. Se trató de registrar apenas las ventajas asociadas a las mayores frecuencias⁴². No queda muy claro cuál era el porcentaje mínimo de alumnos con opiniones favorables para colocar una X en la cuestión.

En los informes se enumeran ciertos puntos débiles, pero en general los resultados de la evaluación son positivos.

c) Aspectos Metodológicos

El principal aspecto metodológico que quisiéramos mencionar se refiere a la comparación ex-ante (antes del entrenamiento) ex-post (después del entrenamiento).

realizadas es muy difícil consolidarlas, retirando de ellas las lecciones con vistas al perfeccionamiento del PLANFOR como un todo. Tres factores fundamentales son responsables por estas dificultades. En primer lugar, no existe un elevado grado de concordancia con relación a las cuestiones a ser evaluadas. En segundo lugar, las cuestiones comunes son evaluadas de forma muy diferente, dificultando mucho la consolidación de los resultados. En tercer lugar, en su gran mayoría, las evaluaciones tratan de la ejecución y de los impactos de los PEQs (*Planos Estaduais de Qualificação*) sin cuestionar en profundidad el propio PEQ y los aspectos más generales del programa, como la asignación de recursos, la forma del diseño de los PEQs o el sistema de gestión utilizado” (IPEA/ *Comissão Especial para a Avaliação do PLANFOR*, s/d, pág. 9-10. La traducción es nuestra).

⁴¹ Ver, por ejemplo, FAI/UFSCar (1999).

⁴² Ver SEFOR (1998).

No nos detendremos en ese aspecto porque las deficiencias de esta forma de evaluación ya fueron ampliamente identificadas en la literatura y corresponde a las primeras etapas de los procesos de evaluación de las políticas públicas. Cuando se comparaban indicadores ex-ante y ex-post teniendo como referencia sólo los beneficiarios, no se sabe qué parte del éxito o del fracaso corresponde al programa y qué parte al contexto. Los grupos de control son imprescindibles. Inclusive cuando son establecidos grupos de control existen problemas de “auto-selectividad”, que pueden llevar a sesgar los indicadores.

Dada esa metodología, la pregunta es natural: ¿por qué el PLANFOR no incorporó las modernas técnicas de evaluación, que cuentan con amplio respaldo técnico en la literatura sobre el tema y ya son comúnmente utilizadas en los países con amplia experiencia en evaluación de políticas públicas (y más especialmente, entre las políticas de formación profesional)? ¿Por qué se escogió la forma más rudimentaria y susceptible de crítica?

d) Aspectos Discutibles

Tal vez, la principal crítica se refiere al carácter muy subjetivo de ciertos indicadores escogidos y a la diversidad de indicadores. Por ejemplo: mejoró la relación personal, conoció más personas, aumentó la integración social, aumentó la auto-confianza, etc. La pregunta es: ¿será que el objetivo de un curso de formación profesional es aumentar el conocimiento de los individuos o la auto-confianza? ¿Será que después de un curso de formación profesional con media de 80 horas/aula, como es el caso del PLANFOR, un individuo puede “entender mejor el país”?⁴³

Como son muchos los indicadores, si 16 variables presentaron aspectos positivos y 4 negativos, no se sabe muy bien qué sería el balance. Vamos a ilustrar ese problema. Por ejemplo, una variable mencionada como negativa fue que el curso “no mejoró en nada la vida profesional”. Imaginemos que el curso fue evaluado por los individuos como benéfico en términos de “mejorar las relaciones personales”, pero “no mejoró en nada la vida profesional”, ¿cuál sería la conclusión?

En los primeros años, el proceso de evaluación no consideró, en la inmensa mayoría de los casos, la experiencia internacional. Ésta es muy rica, por la experiencia en la evaluación de los programas de calificación profesional, en la definición de los indicadores y en las técnicas para establecer los balances. Una rápida lectura de las citas bibliográficas permite concluir que los técnicos y académicos involucrados en el PLANFOR parecían partir de un “marco cero”. No existe ninguna referencia a la experiencia internacional, un hecho particularmente importante dado que no existían antecedentes en el país.

Aquí merece un párrafo particular la evaluación realizada en el Estado de Minas Gerais y coordinada por Rios-Neto(s/d) e Rios-Neto e Camilo de Oliveira (s/d). En este caso la evaluación tuvo como referencia la amplia experiencia internacional y las modernas técnicas para establecer los impactos⁴⁴. A diferencia de las conclusiones que mencionamos anteriormente, los resultados de las regresiones econométricas encontrados por esos autores no son muy favorables al PLANFOR. Por ejemplo, los cursos sólo tendrían impacto en los rendimientos y en la ocupación en los hombres del interior del Estado (Minas Gerais), pero no así en las mujeres (sean ellas del interior o de la región metropolitana de Belo Horizonte, la capital del Estado de Minas Gerais) o en los hombres de la región metropolitana de Belo Horizonte. O sea, cuando la evaluación es más sofisticada y lleva en consideración el conocimiento internacional acumulado (inclusive grupos de control), los resultados no son tan optimistas.

⁴³ Vamos a ser un poco más provocativos: ¿qué significa “entender mejor el país”?

⁴⁴ Trataremos los problemas metodológicos en la próxima sección.

A parte de la clara definición de las variables, Rios-Neto sintetizó muy bien las restricciones de utilizar exclusivamente una metodología que compara indicadores ex-ante e ex-post dentro del grupo de concluyentes. La evaluación de Minas Gerais contó con grupos de control y se intentó evitar los riesgos de auto-selectividad. La pregunta es natural: ¿por qué los gestores de política no utilizaron la metodología de Minas Gerais para difundirla nacionalmente? O sea: no puede argumentarse que se utilizaron formas muy rudimentarias de evaluación por falta de conocimiento, dado que el documento de Rios-Neto estaba disponible.

Antes de finalizar esta sección es nuestra obligación mencionar la perspectiva de los gestores del PLANFOR. Para estos, las perspectivas de evaluación son diversas y pueden tener diversas dimensiones. Reducir el PLANFOR a una dimensión estrictamente económica (como sería en caso del impacto sobre la renta o sobre la probabilidad de encontrar empleo) sería una forma de minimizar la amplitud de esta estrategia. El PLANFOR tendría objetivos mucho mayores, como desarrollar la auto-confianza de los individuos, preservar la autonomía, la libertad, la dignidad, aumentar el grado de conciencia ciudadana, etc. Consideramos que puede existir un potencial (y muy real) conflicto entre esa perspectiva y el énfasis en la necesidad de contar con una evaluación que el propio PLANFOR hace. ¿Cómo podemos establecer un indicador para la autonomía? ¿O para la autoconfianza? ¿O la conciencia ciudadana? Aparte de las dudas de preguntar al propio beneficiario sobre la “adquisición” de esos atributos, ¿cómo lograr un balance si ciertas de esas variables son positivas y otras negativas? Otro punto que ya mencionamos: ¿a partir de qué porcentaje de respuestas positivas consideramos que el programa o un curso alcanzó el objetivo?

Aparte de esas cuestiones, los teóricos del PLANFOR se resisten a establecer una relación directa entre causa y efecto. Así, las conexiones entre las variables podrían adquirir caminos más tortuosos y un análisis econométrico sería, en esa perspectiva, inadecuado⁴⁵.

1.3.2 La Segunda Etapa⁴⁶

a) Justificativas para las Modificaciones

Una serie de factores llevaron a un proceso de modificaciones en la forma cómo era evaluado el PLANFOR. No vamos a detenernos en las causas que originaron esas modificaciones. Consideramos que fue la “Evaluación de las Evaluaciones” que coordinó el IPEA a partir de 1999 que dio origen a una significativa ruptura en el proceso de evaluación. En realidad, el informe del IPEA fue particularmente crítico con respecto al proceso de evaluación e inclusive a la propia formulación del PLANFOR⁴⁷.

A partir de esa “Evaluación de las Evaluaciones” las autoridades iniciaron un proceso de revisión de las formas de evaluación que tienen un marco en el taller realizado en diciembre de 1999 en Águas de San Pedro (Estado de San Pablo), cuando todos los actores (gerentes de los programas, evaluadores externos, especialistas en evaluación de políticas públicas, etc.), identificaron y establecieron un consenso en torno a ciertas características de las futuras evaluaciones que deberán tomar en cuenta las actividades en la materia.

⁴⁵ Los documentos del PLANFOR citan un artículo de Sen (1993) para fundamentar esas proposiciones más heterodoxas.

⁴⁶ En realidad, la SEFOR (Secretaría de Formación Profesional) establece tres etapas: Construcción (1995/99), Sistematización (199/2001) y Consolidación (2001/2002). Sin embargo, para simplificar nosotros establecimos solo dos etapas en los procesos de evaluación del PLANFOR.

⁴⁷ Vamos a mencionar únicamente una cita como ejemplo de la profundidad de esa perspectiva crítica: “A pesar de la gran documentación disponible sobre la descripción del programa, su forma de actuación y, también, sobre las evaluaciones realizadas, muy poco se ha escrito sobre su racionalidad. Por consiguiente, permanece nebuloso cuál es precisamente el servicio prestado por el programa” (IPEA, Comisión de Evaluación de las Evaluaciones del PLANFOR, s/d. La traducción es nuestra).

b) Un Núcleo Común o Núcleo Mínimo

Una de las principales limitaciones de las evaluaciones realizadas en los primeros años fue su extrema diversidad. Los tópicos analizados, la forma de abordar las cuestiones, etc. todo era tan diferente en las evaluaciones de los estados y de los diferentes evaluadores que era extremadamente difícil (si no imposible) realizar una comparación y llegar a conclusiones generales.

Para revertir esa situación se estableció un núcleo mínimo común, que facilitaría un nivel mínimo de uniformidad (un lenguaje común) que posibilitaría comparaciones. De esa forma, la autoridad central (la SEFOR, del Ministerio del Trabajo y Empleo) comenzó a elaborar guías que deben orientar el conjunto de evaluaciones⁴⁸.

c) Subconjuntos

El proceso de evaluación comenzó a ser dividido en dos grandes subconjuntos.

El primero está vinculado al monitoreo o seguimiento de la ejecución. Esta parte del proceso de evaluación, realizada por los equipos técnicos de los órganos estatales, en última instancia está vinculada al avance físico, financiero y a las formas de ejecución de los programas. Este monitoreo se ejecuta en tres niveles: nacional, estatal y municipal.

El segundo subconjunto es lo que se conoce propiamente como evaluación (identificar los impactos del programa). Las evaluaciones se realizan por equipos externos a los órganos públicos de dirección y cuentan con dos niveles: nacional y estatal. Paralelamente a esa evaluación nacional y estatal de los PEQs se considera una evaluación de los programas realizados en cooperación con organismos no-estatales.

d) Las Dimensiones de la Evaluación

Básicamente, los indicadores a ser construidos tenían tres segmentos o dimensiones: eficiencia, eficacia y efectividad social. Vamos a analizar con cierto detalle cada uno de ellos.

i) Eficiencia

Evaluar los programas en función de la eficiencia sería, para la nueva metodología, una perspectiva que podríamos llamar de gerencial. Ésta sería una especie de contabilidad sobre la cantidad y perfil de los entrenados, las inversiones realizadas, los costos, el cumplimiento general de la estrategia establecida por los órganos de decisión centrales, los cronogramas de ejecución, etc. O sea, sería una especie de comparación entre lo establecido o programado y lo ejecutado. Tal vez el término “eficiencia” no sea el más adecuado. En todo caso, sería la “eficiencia” entre lo programado y lo ejecutado.

ii) Eficacia

La eficacia estaría dada por el impacto de los programas sobre los beneficiarios. Ese resultado sería cuantificado a través diversas variables: elevación de la productividad, aumento de la renta, incremento en las posibilidades de conseguir empleo, reintegración social, etc.

iii) Efectividad Social

Serían los impactos sobre un conjunto más amplio que el público beneficiado. Así, se intentaría cuantificar en qué medida los programas están contribuyendo para acelerar el desarrollo económico, consolidar la democracia, etc.

⁴⁸ Para nosotros no está claro si las evaluaciones realizadas con los programas en cooperación también deben respetar ese núcleo común. En general, las evaluaciones de los programas en cooperación fueron todavía más difusas (poco concretas) que las realizadas en el ámbito de los PEQs. Ver, por ejemplo, Mairym (2000).

e) Los Indicadores

Para evaluar esos indicadores deberían ser analizadas diversas perspectivas dentro de cada dimensión.

En el caso de la eficiencia serían: focalización de la demanda, focalización del público meta, programas de calificación, entidades ejecutoras, optimización de las inversiones, gestión de los programas estatales de calificación y de las cooperaciones con organismos de la sociedad civil y, por último, gestión del PLANFOR.

Cada una de esas perspectivas de la eficiencia debería tener indicadores específicos. Tomemos el caso de la focalización de la demanda. La evaluación de la eficiencia que tiene como perspectiva la focalización de la demanda debería realizarse a partir del análisis (por parte de los evaluadores, lógicamente) de las justificaciones o fundamentos de los cursos propuestos. Éstos (los cursos) deberían surgir de una análisis de la demanda regional de trabajo. Así debería ser estudiado en qué medida los cursos se realizaron a partir de estudios de demanda, de las investigaciones que se hayan realizadas para identificar esas demandas y de la articulación de las autoridades regionales con los consejos de trabajo estatales y municipales para identificar las oportunidades con mayor potencial de crecimiento de empleo y renta⁴⁹. En el caso de los programas de calificación, su eficacia debería evaluarse a través de la calidad del material didáctico, adecuación de la carga horaria, calificación de los docentes, etc.

En el caso de la eficacia, debería evaluarse el impacto económico, social y hasta individual y familiar a través de los siguientes indicadores: mejoría del desempeño en el trabajo, obtención de trabajo (para el caso de los desocupados), mejora en la renta (para el caso de los que ya estaban ocupados), mejoría de las relaciones personales y familiares, mejoría (o no deterioro) de las condiciones de trabajo y, por último, estímulo para continuar la educación o calificación.

En lo que respecta a la efectividad social, las evaluaciones deberían tener como eje: consolidación de los procesos de educación profesional e integración de la educación profesional con otras políticas públicas (especialmente en el mercado de trabajo).

f) Cuantificación

La forma de cuantificación de esas variables se daría a partir de las siguientes “notas”:

- + S = sí, plenamente;
- S = sí, con restricciones;
- N = no, con restricciones;
- + N = no, sin duda;

A parte de esos conceptos tendríamos tres más, para casos particulares: NA = no evaluado; SI = sin informaciones e NSA = no se aplica.

g) Los Resultados

Vamos sintetizar los resultados (año de 2000) a partir en cada dimensión, los indicadores y las variables.⁵⁰

⁴⁹ No olvidemos que el PLANFOR es un programa descentralizado y con participación de la sociedad civil. Así, los consejos de trabajo de los estados y municipalidades (tripartitos y paritarios) deberían participar de todo el proceso de formulación y control del programa en su conjunto.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, SEFOR (1998) y FAI/UFSCar (1999).

Dimensión Eficiencia

i) Focalización de la Demanda

- 45% de los cursos operaron con relativa eficiencia.

ii) Focalización del Público Meta

- 97% fueron dirigidos al público meta del PLANFOR.

iii) Programas de Calificación

- 60% de los programas estatales y de los ejecutados en cooperación son eficientes en la ejecución de los cursos (material didáctico adecuado, profesores capacitados, etc.).

iv) Entidades Ejecutoras

- 80% de los programas estatales y cooperaciones con organismos no-estatales obedecen al marco legal para las contrataciones;
- 50% aseguran el cumplimiento de los contratos, seleccionan los alumnos según la población meta y encaminan los egresados al mercado de trabajo.

v) Optimización de las Inversiones

- 40% tienden a optimizar (costos, articulación con inversiones privadas, etc.) las inversiones

vi) Gestión de los Programas Estatales y Programas Ejecutados en Cooperación

- 60% son eficientes.

vii) Gestión del PLANFOR

Esta cuestión fue poco evaluada, aunque que las pocas respuestas parecen favorables al Ministerio de Trabajo y Empleo y a la Secretaría de Formación Profesional.

Dimensión Eficacia

60% de los programas y cooperaciones serían eficaces (obtendrían beneficios para los capacitados).

Dimensión Efectividad Social

60% de los programas y cooperaciones tendrían efectividad social.

h) Aspectos Discutibles

A partir del año de 2000, se lograron varios avances conceptuales que se tradujeron en cambios metodológicos importantes. Se caminó hacia un núcleo común que permitiese una mínima comparación y, así, la construcción de indicadores nacionales.

Sin embargo, varias cuestiones continuaron mostrando una cierta fragilidad. Mencionemos algunas.

En primer lugar, la multiplicidad de indicadores lleva a una cierta confusión. Muchos de esos indicadores podrían sintetizarse. Vamos a dar un ejemplo. La focalización de la demanda está vinculada con las tareas de investigación sobre las tendencias en el mercado de trabajo y la planificación de los cursos teniendo como referencia el comportamiento de la oferta de oportunidades de empleo. Si las investigaciones sobre las tendencias de la demanda de trabajo son correctas y orientan la oferta de cursos, ese hecho debería traducirse en una gran colocación de los egresados en el mercado. Podríamos argumentar en la misma dirección en el caso de la evaluación de los programas de calificación. Si los profesores son capacitados, si el material didáctico es

adecuado, si la carga horaria es correcta, etc. eso también debería traducirse en una mayor colocación de los egresados en el mercado.

Tal vez sea interesante habilitar esos indicadores para cada una de las etapas del PLANFOR (planificación, ejecución, etc.) y tareas. El problema es la existencia de muchas (muchísimas) variables en cada indicador, lo que vuelve los resultados poco concluyentes.

Un segundo aspecto está vinculado al carácter poco cuantificable y útil de ciertos indicadores. Por ejemplo, en el caso de la eficacia, una de las variables a ser utilizada es “mejoría de las relaciones personales y familiares”. Podríamos levantar varios cuestionamientos sobre la pertinencia de incluir ese tipo de variable (la dificultad en medirla, la relevancia, la influencia de un curso de calificación en las relaciones familiares, por ejemplo). Lógicamente, tenemos que mencionar que los teóricos del PLANFOR siempre resistieron a asumir la formación profesional desde una perspectiva estrictamente económica. No vamos a entrar en la discusión sobre la pertinencia o no de esa resistencia al “economicismo”. El hecho es que la inclusión de otras variables debe instrumentalizarse de forma adecuada. Suponer que un curso de formación profesional mejore las relaciones familiares, por ejemplo, es una cuestión bastante compleja, porque va desde cuestiones de valor (¿qué significa mejorar las relaciones familiares?) hasta asuntos de privacidad (las relaciones familiares hacen parte de la esfera particular de cada individuo, es un derecho de ciudadanía poder preservar esa privacidad y existen fundadas dudas si un evaluador puede tratar de inmiscuirse en ellas).

Resumiendo: existen elementos que nos inducen a pensar que existe un número excesivo de indicadores y que ese hecho, además de problemas inherentes a su cuantificación, tiende a confundir más que a ilustrar.

Un tercer aspecto se refiere a la falta de referencias en la experiencia internacional. No está muy claro por qué esa resistencia en tomar en cuenta toda la experiencia acumulada en otros países. Eso es particularmente grave en ciertos casos. En el caso de la dimensión eficiencia, por ejemplo, la comparación es ex-ante/ex-post. No existe ninguna recomendación para la introducción de grupos de control. Es copiosa la literatura que indica las serias limitaciones de ese tipo de procedimiento y la conveniencia de contar con grupos de control, inclusive grupos de control que limitan el sesgo de auto-selectividad. A pesar de esos antecedentes, las guías de evaluación del Ministerio del Trabajo y Empleo no inducen a la utilización de ese tipo de procedimiento. De esa forma, los resultados obtenidos a partir de la comparación ex-ante/ex-post de los egresados son de poca utilidad.

2. El Sistema de Asistencia Financiera al Trabajador despedido sin Justa Causa

Como ya mencionamos en el capítulo 1, el sistema de asistencia financiera al asalariado formal despedido sin justa causa tiene tres componentes: el seguro de desempleo (hasta cinco pagos mensuales), el FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio), que es un “ahorro forzoso” durante el tiempo que el trabajador estuvo empleado (8% del salario pago por el empleador en una cuenta individual), y una multa de 40% del saldo del FGTS.

Ese marco legal-institucional que tiende a dar una asistencia financiera al asalariado que perdió su empleo sin justa causa, fue (y todavía es) motivo de un amplio debate sobre sus impactos en el mercado de trabajo. En los próximos párrafos presentaremos el debate para, después, concentrar nuestras atenciones en las evaluaciones que de él se hicieron.

2.1 El Debate

En general se admite que la rotación de los puestos de trabajo tiene dos aspectos, uno positivo y otro negativo.

El positivo está vinculado a la posibilidad de lograr que el mercado de trabajo sea eficiente en la asignación de la mano de obra. En la medida en que la rotación es elevada, los choques exógenos permiten que los trabajadores circulen entre los sectores o regiones, saliendo de los sectores/regiones en crisis hacia aquellos en expansión.

Contrariamente, una rotación elevada inhibe las inversiones en capital humano que la empresa realizaría en sus empleados. Desde otra perspectiva: con relaciones de trabajo más duraderas es más factible que las empresas realicen cursos de formación profesional para sus empleados. En ese sentido, además de los beneficios para la firma y los asalariados (dado que al elevarse la formación se estaría elevando la productividad, con impactos positivos sobre las ganancias y los salarios), la formación tendría externalidades, elevando la productividad de la economía como un todo y, por consiguiente, aumentando el crecimiento potencial.

En ese sentido, el contexto legal-institucional brasileño de protección al asalariado desempleado tendría incentivos adversos, dado que incentivaría la rotación, reduciendo la duración de los vínculos entre empleador y empleado, las inversiones en capital humano por parte de las empresas y perjudicando tanto los propios actores (empleadores y trabajadores) como la economía como un todo. Esos incentivos adversos surgen a partir del incentivo financiero, que tendría la finalización del vínculo laboral para el trabajador. Un trabajador despedido sin justa causa recibe el seguro de desempleo (durante cinco meses), el FGTS (que de otra forma no podría sacar) y una multa sobre el saldo de ese Fondo⁵¹. Como el mercado de trabajo informal es muy grande en el Brasil (más de 50% de la PEA), ese individuo puede trabajar informalmente durante el seguro de desempleo (cinco meses) y después vuelve al mercado formal⁵². O sea, el Brasil tendría una rotación pernicioso, debido a que los incentivos dados por el marco de protección al desempleado reducen la acumulación de capital humano⁵³.

Las evidencias sobre ese círculo vicioso (contratación, poco tiempo de permanencia en el puesto de trabajo, poca inversión en capital humano, despido, informalización, re-contratación, etc.) son escasas. En realidad, se sustentan en el tiempo de antigüedad en el trabajo. Como en el Brasil ese tiempo es muy reducido (especialmente cuando es comparado con los países de la OCDE) la conclusión es que la corta duración de los vínculos se debe a la rotación inducida por el sistema de protección financiera al trabajador desempleado⁵⁴.

⁵¹ Como ya mencionamos en el capítulo 1, existen diversas formas a través de las cuales el asalariado puede sacar fondos del FGTS. Por ejemplo, para comprar casa, en caso de cáncer, SIDA, etc. Fuera de esos casos excepcionales, ese ahorro está congelado en la Caja Económica Federal y el trabajador solo puede tener acceso a él cuando es despedido sin causa justa.

⁵² Muchas veces se argumenta que existen acuerdos entre empresarios y trabajadores. La firma “despediría” al trabajador, que continuaría empleado. El asalariado devolvería la multa al empresario. Éste continuaría contratando (informalmente) a ese individuo que, paralelamente al salario que recibe de la empresa, recibiría el seguro de desempleo. Para el empresario sería interesante este esquema dado que el salario que pagaría sería menor y él no estaría obligado a pagar los encargos laborales. Para el trabajador convendría dado que recibiría el seguro de desempleo y el salario.

⁵³ El Profesor José Márcio Camargo (de la PUC/RJ, *Pontificia Universidade de Rio de Janeiro*) fue quien originalmente popularizó esa perspectiva crítica del sistema brasileño de protección al desempleado. Ver, por ejemplo, Camargo (1996) y Amadeo y Camargo (1996). Después, muchos fueron los que repropusieron sus argumentos, sin modificarlos en su esencia. Ver, por ejemplo, Gonzaga (1998) y Paes de Barros, Corseuil y Foguel (2000).

⁵⁴ Esas comparaciones internacionales sobre la rotación no están exentas del debate. Los diferentes países calculan la rotación de diferentes maneras, por lo que las diferentes tasas son poco comparables. Entrar en ese debate nos alejaría de los objetivos del presente documento y, por eso, no lo vamos a presentar.

Sin embargo, los argumentos presentados muy rápidamente en los párrafos anteriores, no están ajenos a críticas, tanto en su consistencia lógica como respecto a la evidencia empírica.

Con respecto a la consistencia lógica, podemos mencionar tres puntos⁵⁵.

El primero se refiere a la calidad del puesto de trabajo. Existe una abundante literatura que establece una correlación en la duración del vínculo con la calidad del puesto de trabajo. Una firma que precisa de un stock de capital/hombre muy elevado y que requiere una formación muy específica, tenderá a retener los asalariados por más tiempo por medio de salarios elevados (salarios de eficiencia, por ejemplo) y salarios indirectos (planes de jubilación privados, convenios de salud, etc.). El argumento presentado anteriormente enfatiza el lado de la oferta de trabajo, sin llevar en consideración la característica del puesto de trabajo.

El segundo punto está correlacionado con la lógica de la estrategia del propio asalariado. Provocar el despido es muy riesgoso, dado que nadie asegura que pueda encontrar otro empleo formal cuando él lo precise (como implícitamente está suponiendo el argumento que alimenta el debate). Pasar del sector formal para el informal y después regresar puede no ser una cosa casi automática, como ese diagnóstico supone.

Por último, la tercera debilidad lógica se refiere a los antecedentes y las señales que un trabajador con mucha rotación envía a las empresas. En la medida en que la rotación es elevada, sus posibilidades de conseguir un empleo en las buenas oportunidades de trabajo pueden reducirse. En efecto, como ya mencionamos, los buenos puestos de trabajo requieren vínculos más duraderos. Si un individuo tiene en su currículum antecedentes laborales con mucha rotación, sus chances de ocupar los buenos puestos de trabajo pueden reducirse significativamente.

En términos de consistencia empírica, solo mencionaremos una debilidad, para mostrar el grado de vulnerabilidad de ese argumento. La multa que el empresario debe pagar sobre el saldo del FGTS pasó, en 1988 (con la nueva Constitución) de 10% a 40%. Siguiendo la lógica del argumento expuesto, la rotación debería aumentar, dado que se elevaron los incentivos para ella. Sin embargo, ella cayó en los años noventa con respecto a los niveles de los años ochenta. ¿Cómo explicar ese hecho?⁵⁶

2.2 Las Evaluaciones

En realidad, no existe una evaluación oficial del sistema de protección financiera al trabajador desempleado, como es el caso del PLANFOR. Si bien académicos financiadas con recursos públicos y próximos de la burocracia estatal (como es el caso del IPEA), investigaron esa área, siempre las responsabilidades de los resultados eran individuales y no, como en el caso del PLANFOR, institucionales.

Vamos, ahora, a enumerar una serie de aspectos que fueron analizados y que están dispersos en varias publicaciones.

a) Focalización

Éste fue un aspecto bastante debatido dentro de una tendencia más amplia que trata de identificar el perfil del público que se apropia de los gastos públicos en el área social. En general, existe una tendencia a concluir que el monto de los gastos sociales en el Brasil es elevado y que existe pobreza porque la focalización de esos gastos está concentrada en las capas medias y altas de

⁵⁵ Esos argumentos críticos pueden encontrarse en Ramos y Cameiro (1997).

⁵⁶ Los lectores interesados en exámenes econométricos que identifican esa ruptura estructural (para menos) en la tasa de rotación después de introducida la multa pueden consultar el artículo nuestro (Ramos y Cameiro, 1997) que ya mencionamos.

la distribución. Desde otra perspectiva: con el mismo gasto social bien focalizado se podrían reducir significativamente los niveles actuales de pobreza.

Dentro de ese contexto, se debate con asiduidad el monto gastado para la protección al desempleado. La conclusión es más o menos esperada: esos gastos estarían mal “focalizados”, o sea, esos gastos no serían apropiados para la población más pobre⁵⁷. Hay varios argumentos que cuestionan esta conclusión.

En primer lugar debemos pensar si es válido evaluar un programa por un objetivo que no se propone alcanzar. El objetivo del sistema de protección al asalariado desempleado no tiene como vocación combatir la pobreza ni reducir la concentración de renta. Así, se está evaluando un programa por un objetivo que no es el suyo.

La pregunta pertinente sería: ¿el sistema de protección permite dar una asistencia financiera a los asalariados en la transición de un empleo a otro? En ese sentido, ¿es eficiente?, ¿es eficaz?

Por otra parte, debemos tener cuidado cuando evaluamos el FGTS. Este Fondo es individual, es un ahorro forzoso pagado por los trabajadores y, de esa forma, no puede igualarse a un gasto corriente del gobierno⁵⁸.

b) Impacto sobre la duración del vínculo laboral (Tasa de Rotación)

Como vimos, las conclusiones son inciertas. Porque el Brasil tiene una tasa de rotación elevada (o baja duración de los vínculos) no podemos concluir, de forma inmediata, como muchos hacen, que eso se debe al sistema de protección al desempleado. Las mediaciones entre protección al desempleado y antigüedad en el trabajo pueden ser muchas y complejas.

c) Impactos sobre la eficiencia en el mercado de trabajo

En la literatura, tanto teórica o empírica, son muchas los trabajos que concluyen que la existencia de un sistema de protección financiera al trabajador desempleado vuelve el mercado de trabajo más ineficiente. Tal vez la más popular sea la que relaciona el seguro de desempleo al salario de reserva y así, cuanto más “generoso” es el sistema de protección mayor sería la tasa de desempleo. Los estudios en esa dirección en Brasil son pocos y, muchas veces, poco rigurosos. Vamos a citar algunos.

i) Impactos del seguro de desempleo sobre la tasa de desempleo y la tasa de actividad

Teóricamente, la existencia de un seguro de desempleo, como ya dijimos, debería elevar la tasa de desempleo. Las evidencias (Chahad y Fernández, 2000) indican que en caso de inexistencia de ese seguro, la tasa de desempleo, en el Brasil, sería mayor (de 7,7%, la observada, subiría para 8,6%)⁵⁹. Ese resultado, contradictorio con el esperado (dada la existencia de seguro de desempleo, *ceteribus-paribus*, la tasa de desocupación debería ser más elevada), se desprendería del impacto que ese beneficio tiene sobre la oferta de trabajo. En el Brasil, siempre según Chahad y Fernandes (2000), el

⁵⁷ Decimos que los resultados son más o menos esperados dado que todo el sistema de protección al desempleado está restringido al mercado formal y la pobreza está concentrada en el segmento informal del mercado de trabajo. De esa forma, cualquier ejercicio que se haga al respecto va a tener conclusiones más o menos obvias.

⁵⁸ En realidad, como el FGTS aumenta el costo del trabajo, la forma de distribución del costo de su financiamiento entre empresas y trabajadores depende de la elasticidad de la oferta y demanda de trabajo con respecto al salario. Si suponemos que la oferta de trabajo es fija (no depende del salario real) todo el fondo es financiado por los trabajadores. Si suponemos que la oferta tiene algún grado de sensibilidad a las variaciones del salario real, el costo del financiamiento va a dividirse entre firmas y asalariados.

⁵⁹ Las simulaciones de Chahad y Fernandes fueron realizadas con datos de 1997 (datos de la PME-Encuesta Mensual de Empleo, do IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística).

seguro de desempleo llevaría a una reducción de la tasa de actividad, que caería de 32.6% para 25.9%. O sea, en el caso brasileño, parecería ser que el seguro de desempleo redundaría en una salida del mercado de trabajo y, lógicamente, la tasa de desempleo tendería a reducirse.

ii) Impactos sobre la informalidad

Teóricamente, el sistema brasileño de protección al desempleado llevaría a un aumento de la informalidad. Varios son los argumentos que alimentan ese diagnóstico, veamos algunos. Como no pueden trabajar en el sector formal, los individuos que reciben seguro de desempleo buscarían oportunidades de ocupación en el sector informal. Otro nexo entre seguro de desempleo e informalidad serían las cargas sociales. Tomemos el caso del FGTS. Éste es un ahorro forzoso, pero no de disponibilidad inmediata (sería líquido en ciertas circunstancias). Así, el valor otorgado por el asalariado a este dinero sería inferior a la unidad. Sin embargo, para la empresa el costo es la unidad. De esa forma, existirían motivos para informalizar los vínculos.

Las evidencias en este aspecto son muy cuestionadas. En general se generan a través de encuestas de hogares que incluyen ciertas preguntas sobre el seguro de desempleo. Sin embargo, cuando se realizan los cruces, la muestra se reduce tanto que deja de ser representativa. Tomemos la siguiente afirmación: “Esta Tabla revela hechos realmente alarmantes. Apenas 20% de los que se benefician del seguro de desempleo encuéntrense desocupados y buscando trabajo de forma sistemática, y casi 50% se encuentran ocupados ganando una renta cerca de 2.8 veces superior al seguro de desempleo” (Paes de Barros, 1999, pág.6). Esta afirmación surge de tabulaciones de la encuesta PPV (Encuesta sobre Condiciones de Vida), realizada de forma experimental en el Nordeste y Sudeste Brasileiro. El tamaño de su muestra no permite cruces de ese calibre (personas ocupadas recibiendo seguro de desempleo). Muchas veces esos cruces acaban en números reducidísimos de observaciones y, a partir de ellas, se generaliza para todo el Brasil y para todo y cualquier período. Por ejemplo, en la muestra de la PPV son 37 las personas que reciben el seguro de desempleo y trabajan. A partir de ese tamaño de muestra se caracteriza todo un programa social⁶⁰.

O sea, el sistema de protección al desempleado sería, según los argumentos que presentamos, un incentivo para la informalidad. Sin embargo, debemos tener presente que, aunque plausibles en términos teóricos, las evidencias están muy lejos de ser concluyentes.

2.3 Un Balance

En general, los economistas de origen ortodoxo no tienen mucha “simpatía” por los sistemas de seguro de desempleo. Los mismos serían una fuente de ineficiencia en el mercado de trabajo. Los argumentos a favor (de la existencia de un seguro de desempleo) son escasos⁶¹.

Ese marco conceptual es aplicado al Brasil. Sin embargo, en el caso de este país, estas debilidades se ven reforzadas por el marco institucional que regula la asistencia financiera al asalariado desempleado.

Realmente, al margen de todas las dudas que presentamos anteriormente, es difícil entender por qué existen tantos sistemas paralelos de ayuda financiera. En general, los países optan por un sistema de seguro/asistencia o un ahorro forzoso. En el Brasil conviven los dos. Cuando fue implementado el seguro de desempleo, en 1986, en lugar de sustituir el sistema que entonces regía (FGTS), el nuevo programa se suma a él. Las razones fueron políticas, con poca racionalidad o

⁶⁰ Lógicamente, la pregunta es natural: ¿no será que posiciones ideológicas están influyendo ese debate?

⁶¹ Podemos desarrollar uno. Una renta mínima en situaciones de desempleo permite al desocupado prolongar sus actividades de búsqueda, hecho que posibilita una mayor compatibilidad entre sus conocimientos y habilidades y los puestos de trabajo. Así, aumentaría la eficiencia del mercado de trabajo en la asignación de los recursos. Este argumento es teóricamente plausible. Sin embargo, como en la mayoría de los casos que antes comentamos, debemos reconocer que las evidencias empíricas son escasas.

justificación económica⁶². Su permanencia en el tiempo se debe a la imposibilidad, también política, de cambiar la situación. Todas las evaluaciones de académicos cercanos a los gobiernos de los últimos años son muy críticas al actual sistema. Las justificaciones en contra o a favor, sin embargo, son más intuitivas y teóricas que empíricas. Los datos existentes no permiten, como ya sustentamos, una conclusión robusta.

Los que se resisten a los cambios, en general, no tienen mayores argumentos para defender el actual sistema. La defensa gira en torno de los “derechos adquiridos” y de críticas sobre alternativas que redundarían en perjuicios para los asalariados⁶³. Como las propuestas de cambios hasta hoy presentadas son políticamente inviables, el sistema tiene pocas posibilidades de ser revisado.

En realidad, podemos identificar un consenso presente en casi la totalidad de las opiniones y en la mayoría de las evaluaciones. Esas propuestas consensuales se refieren a la necesidad de integración o articulación de las partes del conjunto de políticas del mercado de trabajo. Así, el pago del seguro de desempleo debería estar condicionado a la asistencia a algún curso de formación profesional y a la incorporación del desempleado en el sistema público de intermediación. Esa articulación entre las políticas activas y pasivas, con amplios antecedentes en los países de Europa Continental, elevaría a eficiencia y eficacia de las políticas del mercado de trabajo y lograría disminuir varios de los puntos que tanto cuestionan los críticos del actual modelo de apoyo al trabajador desempleado. Por ejemplo, si se obliga a un individuo a asistir un curso de formación él tendrá dificultades de emplearse en el sector informal.

Como esa articulación es un consenso, todos los gobiernos caminaron en esa dirección y las resoluciones del CODEFAT (gobierno, trabajadores y empresarios) apoyaron esa tendencia⁶⁴. Sin lugar a dudas podemos decir que ese es el único consenso de los procesos de las evaluaciones del seguro de desempleo y, por lo tanto, las únicas medidas viables políticamente y que vienen siendo implementadas.

3. La Intermediación

A diferencia del programa de seguro de desempleo y de forma algo similar con el PLANFOR, en la intermediación se llevó a cabo un proceso de evaluación institucional. Recordemos que en el caso del seguro de desempleo las evaluaciones fueron realizadas en medios académicos (o casi académicos, como el IPEA), muchas veces financiadas con recursos del Ministerio del Trabajo pero siempre con una nota de pie de página (“Las opiniones de los autores no comprometen a las instituciones involucradas”). En el PLANFOR, como ya señalamos en diversas oportunidades (ver sección I, del presente capítulo), la evaluación fue un proceso contemplado desde el lanzamiento del programa, asumido de forma institucional, se contemplaron recursos del mismo programa para esas

⁶² Como ya indicamos en el capítulo 1, las razones políticas están vinculadas al Plano Cruzado (febrero de 1986), primer plano heterodoxo de estabilización implementado en el Brasil. Como el gobierno de entonces imaginó una elevada resistencia popular, introdujo el programa de seguro de desempleo que se mantiene vigente hasta hoy. O sea, debido a un factor coyuntural, se acabó diseñando un sistema de protección que merecería un mayor debate.

⁶³ Los mayores teóricos de las posturas más críticas alimentan esas resistencias. En el año de 1999, por ejemplo, esos académicos (José Márcio Camargo, de la PUC/RJ (Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro), Hércio Zylberstajn y Paulo Chahad, de la USP (Universidad de San Pablo) e Ricardo Paes de Barros (del IPEA)) hicieron una serie de propuestas para cambiar el sistema de protección al asalariado desempleado. En todos los casos, las propuestas podrían ser fácilmente vistas como perjudiciales para los asalariados. El FGTS, por ejemplo, solo podría ser retirado después de muchos años, llegándose a proponer retirarlo solo cuando el individuo se jubilase. Como la mayoría de los asalariados tienen renta muy reducida, su tasa de preferencia intertemporal es elevada (la tasa de descuento es elevada). Así, en términos de valor presente, un fondo no disponible por décadas tiene un valor presente próximo a cero. Una propuesta como esa tiene probabilidad próxima a cero de ser aprobada en las instancias políticas.

⁶⁴ Ver, por ejemplo, la Ley 8900, del año de 1994, que establece que el programa de seguro de desempleo, aparte de otorgar un beneficio financiero, debe ayudar en la recolocación del asalariado en el mercado de trabajo y ofrecerle formación profesional. La Resolución No. 65 del CODEFAT, también del año de 1994, va en el mismo sentido, al promover un Sistema Público de Empleo que articule las políticas pasivas y activas.

tareas y el “status” del proceso de evaluación fue muy importante (envolvió autoridades del Ministerio, Secretarías de Trabajo de los Estados, redes de universidades, etc.).

En el caso de la intermediación, la evaluación no tuvo el “status” del PLANFOR⁶⁵. Fue realizado por el equipo técnico de la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo y dio origen a un documento denominado “Relatorio de Evaluación del Sistema Nacional de Empleo. Ejercicio de 1998”. Nunca es conveniente colocar adjetivos a los documentos, pero consideramos necesario llamar la atención debido a la calidad técnica de ese informe. Sin tener grandes referencias internas o internacionales en materia de evaluación de la intermediación, el equipo de técnicos de la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo produjo una serie de indicadores para evaluar distintas dimensiones de la intermediación que por su objetividad, capacidad de síntesis, sofisticación y simplicidad de cálculo sin duda debería ser una referencia en materia de evaluación de políticas públicas, en general, y de las políticas de intermediación en particular⁶⁶.

Ese informe dio origen a una serie de indicadores que ahora el Ministerio del Trabajo y Empleo divulga regularmente en sus informes sobre las actividades realizadas en el ámbito del FAT. Había reducidos antecedentes en el país, y las investigaciones posteriormente contratadas por ese Ministerio junto a la comunidad académica añadieron poco⁶⁷. De esa forma, nos concentraremos en analizar los indicadores de la evaluación institucional realizada por el Ministerio del Trabajo y los resultados obtenidos.

3.1 Fuentes de Datos y Variables

Antes de concentrarnos en las dimensiones de evaluación y en los indicadores, conviene que definamos las variables utilizadas y sus fuentes.

a) Fuente de Datos

Básicamente, son dos las fuentes de datos utilizadas para la construcción de los indicadores.

La primera son las informaciones de los propios SINEs (Sistema Nacionales de Empleo) de los estados.

La segunda es el CAGED (Cadastró General de Empleados y Desempleados), un registro administrativo del propio Ministerio del Trabajo y Empleo. Vamos a detenernos un poco en esta fuente de datos. Toda firma, cuando contrata o despide personal, debe informar a ese Ministerio sobre el registro de ese empleado, su edad, educación, salario, sexo, etc. Esas informaciones tienen varias utilidades, entre ellas realizar los controles para el pago del seguro de desempleo y construir estadísticas referentes a la evolución coyuntural del empleo. Lógicamente, esas informaciones se

⁶⁵ En realidad, la evaluación no tuvo el “status” de la evaluación del PLANFOR porque la intermediación fue un programa muy marginal dentro de las políticas públicas y lo mismo dentro de las políticas del Ministerio del Trabajo. Debemos enfatizar que el PLANFOR fue uno de los programas más ambiciosos del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (el objetivo era reciclar 20% de la PEA a cada año) y como la evaluación era importante dentro de ese programa, naturalmente ganó una relevancia que no tuvo la evaluación de la intermediación. Consideramos que fue una pena que la evaluación de PLANFOR haya ofuscado la evaluación de la intermediación. Como veremos en los próximos párrafos, la calidad técnica de la evaluación del programa de intermediación fue, en muchos aspectos, muy superior al del PLANFOR, a pesar de su poca divulgación.

⁶⁶ A pesar de contar con los antecedentes de evaluación del PLANFOR, los técnicos de la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo evitaron la utilización de indicadores imprecisos, subjetivos y polémicos (tipo “mejoría de las relaciones personales / familiares”), como se hace en el caso del PLANFOR.

⁶⁷ Entre los pocos antecedentes podemos citar Ramos y Springer de Fretias (1998). Volveremos sobre las investigaciones demandadas por el Ministerio del Trabajo sobre la evaluación de las políticas de intermediación.

refieren al segmento formal del mercado (empleados registrados), y su divulgación tiene una periodicidad mensual⁶⁸.

b) Variables⁶⁹

i) Admitidos

Esta variable tiene como referencia el número de individuos contratados en un determinado período.

ii) Despedidos

Son los individuos que pertenecían al sector formal (no están contabilizados los empleados públicos con estabilidad) y fueron despedidos en determinado período.

iii) Inscritos

Se refiere al número de individuos inscritos en los SINEs.

iv) Encaminados

Son las personas que estaban inscritas en los SINEs y que fueron dirigidas a un empleo.

v) Colocados

Son los individuos que estaban inscritos en los SINEs, fueron encaminados a un empleo y fueron contratados.

vi) Oportunidades de Empleo (Puestos de Trabajo) Ofrecidos en los SINEs⁷⁰

Son los puestos de trabajo u oportunidades de empleo que las firmas ofrecen a través de los SINEs⁷¹.

c) Dimensiones

La evaluación propuesta construyó cuatro dimensiones: productividad, eficacia, eficiencia y efectividad. Vamos a definir cada una de ellas.

i) Productividad

Es definida como el número de colocados (inscritos en los SINEs que fueron encaminados a una oferta de trabajo y consiguieron empleo) por cada funcionario del SINE.

ii) Eficacia

Es definida como la capacidad de gestión y mide en qué medida las actividades de los SINEs (inscribir individuos que procuran empleo, puestos de trabajo que las firmas ofrecen, encaminar a

⁶⁸ El segmento formal puede dividirse en dos. Los asalariados registrados (con cartera de trabajo firmada), cuyas relaciones laborales están reglamentadas por la CLT (Consolidación de la Legislación Laboral), una especie de código del trabajo en el Brasil. Paralelamente a esos asalariados tenemos los empleados públicos que son contratados por concurso público. Ellos tienen estabilidad y sus relaciones laborales con el estado no están regidas por la CLT. Se los denomina de "Estatutarios". Se debe tener cuidado dado que todo asalariado formal del sector privado tiene un contrato regulado por la CLT pero no todo funcionario público es estatuario. El estado, bajo ciertas circunstancias, puede realizar contratos regidos por la CLT.

⁶⁹ En la construcción de las variables y los indicadores la referencia es el CAGED, o sea, el sector formal. Así, para no cansar al lector, no diremos "contratados en el sector formal", simplemente contratados. Sin embargo, siempre se debe tener presente que la referencia es el sector formal (o, para ser más rigurosos, una parte, la más importante, del sector formal, los trabajadores cuyo vínculo laboral está regulado por la CLT). Varias son las justificaciones para utilizar solamente los datos del mercado formal. Vamos a citar la más práctica: no existen indicadores con esas características para el sector informal.

⁷⁰ En portugués, el puesto de trabajo vacante se denomina "vaga".

⁷¹ Lógicamente, una empresa puede buscar un empleado exclusivamente o no a través del SINE. En otros términos: una empresa que busca un empleado a través del SINE no está impedida de utilizar otras alternativas de búsqueda.

esos puestos de trabajo y lograr que esos individuos encaminados sean contratados) contribuyen para los objetivos mayores de la intermediación (o sea, el objetivo de hacer más fluida la compatibilidad entre oferta y demanda de mano de obra).

iii) Eficiencia

En este caso se pretende cuantificar el costo por individuo colocado en el mercado (o sea, el encaminado que consiguió un empleo).

iv) Efectividad

Trata de cuantificar la importancia de las actividades de los SINEs en las contrataciones. O sea, cual es la importancia relativa de las contrataciones patrocinadas por los SINEs en el universo total de contrataciones⁷².

d) Indicadores

i) Productividad

- Número de Trabajadores Colocados por Funcionario

Ésta lógicamente es una productividad “física”, dado que no lleva en cuenta los costos. Diversos factores pueden estar influenciando esta productividad: capacidad técnica de los funcionarios, motivación, coyuntura del mercado de trabajo local, equipamientos, etc. Dada esa multiplicidad de factores, es difícil establecer los orígenes de los diferenciales entre las regiones.

ii) Eficacia

- Encaminados/Oportunidades de Empleo en el SINE

Este indicador trataría de establecer en qué medida las oportunidades de empleo registradas en el SINE se aprovechan⁷³. Otra perspectiva de ver este indicador sería en qué medida el SINE es capaz de poner a disposición la fuerza laboral para satisfacer las necesidades de mano de obra de las empresas. Sin embargo, nada podemos decir sobre la compatibilidad entre estas acciones y la ocupación de las oportunidades de empleo, dado que, por cuestiones internas a los SINEs o externas a ellos (el perfil de las personas que van al sistema público) los encaminados pueden no tener el perfil requerido por las firmas. Así, otro indicador que mide la eficacia, tal vez de forma más adecuada, sería el siguiente.

- Colocados/Oportunidades de Empleo en el SINE

Aquí estaríamos delante de un indicador muy importante: en qué medida las oportunidades de empleo que las empresas ponen a disposición de los desempleados a través de los SINEs, son ocupadas por medio de sus servicios. Desde otra perspectiva, podríamos decir que éste sería un indicador de satisfacción de las necesidades de mano de obra de las empresas a través los servicios del SINE. Como en el indicador anterior, el resultado de este indicador puede estar influenciado tanto por factores inherentes al propio SINE como ajenos a él.

- Oportunidades de Empleo/Inscritos

Este cociente indica en qué medida el SINE puede ser atractivo para los asalariados. Como estamos delante de un indicador que nos dice la cantidad de oportunidades de empleo por inscrito,

⁷² Recordemos: contrataciones formales.

⁷³ Creemos que el Informe del Ministerio comete un error cuando analiza este indicador. En él se afirma que, cuando el indicador es menor que 1, ciertas oportunidades de empleo no habrían recibido candidatos. En realidad, existe la posibilidad que cuando el indicador es 1 exista oportunidad de empleo para las cuales no hayan sido encaminados candidatos dado que es posible imaginar que una misma oportunidad de empleo haya recibido más de un candidato.

la magnitud de esta relación puede ser una aproximación a la probabilidad de empleo para un inscrito. Un bajo coeficiente afectará la importancia que el SINE tiene en la perspectiva de los trabajadores como espacio de colocación e intermediación.

- Encaminados/Inscritos

Esta relación va a indicar en qué medida el SINE eleva la probabilidad de encontrar trabajo. En otras palabras: si el SINE es una buena alternativa para reincorporarse al mercado de trabajo.

- Colocados/Encaminados

Este indicador cuantifica en qué medida los encaminados a un puesto de trabajo son contratados. Varios son los factores que pueden influenciar este coeficiente. Un bajo coeficiente, por ejemplo, puede estar indicando que el SINE debe ser más cuidadoso cuando define el perfil de los inscritos y su compatibilidad con el perfil de las oportunidades de empleo registradas.

iii) Eficiencia

- Costo por Colocado

Este indicador, si bien es necesario, tiene una serie de limitaciones. Existe una compleja forma de transferencia federal para financiar la intermediación. Esa transferencia de recursos del FAT para cada estado tiene en cuenta la cantidad de trabajadores habilitados para recibir seguro de desempleo colocados (que consiguieron empleo) en el año anterior. La cantidad total de recursos es una suma fija por trabajador. La cantidad de individuos es un porcentaje de trabajadores que son contabilizados no puede ser superior a 20% ni inferior 7%. En fin, un método poco claro. Así, el costo por colocado (considerando solo las transferencias federales), está muy influenciado por ese intervalo de porcentajes. Imaginemos que un estado solo logra que sean contratados 2% del total de inscritos en el seguro de desempleo. En ese caso, como el porcentaje es 7% el costo por colocado es muy elevado. De esa forma, este indicador debe ser analizado con una cierta desconfianza.

iv) Efectividad

- Inscritos/Despedidos

Podemos entender este indicador como una forma de medir la atraktividad del SINE para los asalariados despedidos. O sea: qué porcentaje de los despedidos van a inscribirse en el SINE.

- Puestos de Trabajo Ofrecidos en el SINE/Admitidos

Éste sería un indicador similar al anterior pero referido a las empresas. Si consideramos que todos los admitidos (contratados) en un determinado mes ocuparon un puesto de trabajo previamente creado, qué parte de esos puestos de trabajo se las habían comunicado al SINE. O sea: en qué medida las empresas, cuando necesitan personal, recurren al SINE para encontrar el candidato adecuado.

- Colocados/Admitidos

Ésta sería una medida de la participación del sistema público en la intermediación. La relación colocados/admitidos indicaría el porcentaje de los contratados que fueron producto de una acción del sistema público de empleo.

e) Otros Indicadores

Los indicadores que analizamos en los párrafos anteriores son los que consideramos más importantes y son el núcleo de lo que podemos denominar de evaluación del sistema de intermediación. Recordemos que entre los objetivos de las autoridades brasileñas está la creación de un sistema público de empleo que integre (articule) todas las acciones (pago del seguro de

desempleo, intermediación, etc.). Así, el SINE debería evaluarse no únicamente por su desempeño en materia de intermediación, sino también en lo relativo a otras actividades que realiza, algunas de ellas vinculadas indirectamente con la intermediación, otras no.

Algunos de esos indicadores son interesantes (por la información que transmiten), otros no tanto. Vamos a analizar algunos de ellos.

i) Apoyo al Seguro de Desempleo

Paralelamente a esas relaciones, fueron construidos (por los técnicos del Ministerio del Trabajo) otros parámetros que complementan los anteriores o están relacionados con otras actividades que debe realizar el sistema de intermediación. Tomemos dos casos. Se puede solicitar el pago del seguro de desempleo a través del SINE o en otros órganos (la Caja Económica Federal y las representaciones del Ministerio del Trabajo en los estados). De esa forma, como uno de los objetivos del SINE es justamente, ofrecer apoyo para el programa de seguro de desempleo, pero no tiene el monopolio, una política de evaluación debe tratar de cuantificar en qué medida los escritorios del SINE son utilizados por los trabajadores. Aquí debemos hacer un alerta. El único que ofrece servicios de apoyo para requerir el seguro de desempleo y, simultáneamente, realiza actividades de intermediación es el SINE. En la Caja Económica Federal y en los escritorios regionales del Ministerio del Trabajo solo se ofrece la posibilidad de realizar los trámites burocráticos para recibir el seguro. Así, la lógica indica que la casi absoluta mayoría de los asalariados debería ir al SINE, por las mayores alternativas de apoyo al despedido que él ofrece. Como veremos en la próxima sección, ese resultado esperado no es confirmado por las informaciones disponibles.

Antes de finalizar debemos indicamos una alteración importante operada en 1998 y que ya mencionamos en el capítulo anterior. Nos estamos refiriendo a la posibilidad que entidades de la sociedad civil (sindicatos de trabajadores y empresarios) actúen en las tareas de intermediación a partir de esa fecha. Así, los SINEs están “compitiendo” tanto con la Caja Económica Federal como con las Oficinas Regionales del Ministerio del Trabajo como también con órganos no-estatales⁷⁴. Esos órganos no estatales, aparte de realizar tareas burocráticas para habilitar una persona a recibir el seguro de desempleo, también intervienen en las actividades de intermediación. O sea, serían un gran competidor de los SINEs.

ii) Apoyo al PROGER

Los SINEs también deberían apoyar al PROGER, el principal programa que, con recursos del FAT y a través de líneas de crédito, apoya a los micro y pequeños empresarios. Los SINEs reciben recursos del FAT para esas actividades y la transferencia de recursos depende de un indicador (la cantidad de visitas que técnicos del SINE realizan a un proyecto).

El indicador construido por los técnicos del Ministerio del Trabajo es la relación número de visitas/operaciones contratadas⁷⁵. Esas visitas serían tanto en la fase de elaboración del proyecto como en la implementación y consolidación. El período para considerar el número de visitas es de tres años (dado que el plazo medio de duración del préstamo es de tres años).

Consideramos que ese es un indicador de poca relevancia, dado que no nos dice en qué medida esas visitas fueron útiles. O sea, es un indicador cuantitativo, tal vez más de administración que de evaluación.

⁷⁴ Esa autorización fue por medio de la Resolución del CODEFAT N 197 (noviembre de 1998) y las entidades representativas de asalariados o empresarios no pueden tener como objetivo el lucro. Hoy las principales centrales sindicales del Brasil realizan actividades ligadas a las políticas estatales del mercado de trabajo.

⁷⁵ Ese indicador se refiere al PROGER de las áreas urbanas.

3.2 Los Resultados

En los próximos párrafos vamos a presentar los grandes números encontrados en las tareas de evaluación de la intermediación y tareas relacionadas (PROGER, etc.). Es difícil evaluar la calidad de un indicador encontrado, dado que las comparaciones internacionales son difíciles. Por lo tanto el procedimiento es comparar el indicador entre las diferentes regiones del país y su evolución temporal.

Con respecto a esa evolución temporal, normalmente el Ministerio del Trabajo divulga los datos en los Boletines de la Coordinación General de Empleo (CGEM). Así, esos son indicadores que sirven para monitorear las actividades de intermediación. Nosotros mencionaremos los grandes indicadores encontrados en el *Relatório* de 1998, para dar una idea de magnitud, y, cuando esté disponible, indicaremos las relaciones divulgadas en los Boletines mencionados.

a) Productividad

- Número de Trabajadores Colocados por Funcionario

Esa relación indica que 37 trabajadores fueron colocados por empleado del SINE en 1997 y 43 en 1998. El máximo fue encontrado en la Región Sur (98 colocado por funcionario en 1998) y el mínimo en la Región Sudeste (21, también en 1998).

b) Eficacia⁷⁶

- Encaminados/Oportunidades de Empleo

Ese indicador es normalmente divulgado en los Boletines de la CGEM. Tanto en el año de 2000 como en 2001, fueron encaminado un poco más de dos trabajadores por oportunidad de empleo registrada en el SINE. Esas relaciones corresponden al sistema público. En el segmento no-estatal los números son de 1.8 individuo encaminado y de 1.9, respectivamente. Sin embargo, las mayores relaciones encontradas para el segmento público deben ser analizadas con un cierto cuidado, debido a que se refieren al ámbito nacional y las diferencias entre las distintas áreas geográficas son importantes. Como las entidades no-estatales actúan solamente en la Región Sudeste, para ser rigurosos tendríamos que comparar los datos de los dos segmentos en ese espacio. La distancia entre ellos es mínima: un poco más de dos (2.2) encaminados por oportunidad de empleo en los SINEs (en la Región Sudeste) y 1.95 en el segmento no-estatal (ambas cifras corresponden al año de 2001).

- Colocados/Inscritos

En el año de 2001, 16% de las personas que estuvieron inscritas en el segmento público de intermediación (el SINE) encontraron empleo debido a sus actividades de colocación. En el segmento privado, ese porcentaje fue muy parecido (15%).

- Oportunidades de Empleo/Inscritos

El indicador sobre el año 2001 muestra que el SINE era capaz de ofrecer una oportunidad (potencial) de empleo a 28% de sus inscritos. Ese porcentaje era también de 28% para la Región Sudeste. Sin embargo, las oportunidades de empleo que podría ofrecer a sus inscritos las entidades no-estatales fueron muy superiores al segmento estatal, de 43%.

- Encaminados/Inscritos

Para el SINE, el indicador adquiere un valor de 57% (media del Brasil) y 61% (Sudeste), siendo de 83% para el segmento no-estatal. Obviamente, el indicador favorece la parte no-estatal

⁷⁶ Salvo indicación en contrario, todos los indicadores de eficacia son del año 2001.

del sistema de intermediación. O sea, para los inscritos en el sistema, la probabilidad de ser encaminado a un puesto de trabajo es mucho mayor en el sistema no-estatal.

Tanto el indicador anterior (Oportunidades de Empleo/Inscritos) como la relación Encaminados/Inscritos, sugieren que el segmento no-estatal es más atractivo para los individuos que buscan empleo. Si esto se mantiene y el sistema no-estatal expande su radio de acción, en el largo plazo el sistema público de empleo puede tener un fuerte competidor.

- Colocados/Encaminados

Sin embargo, esa mayor competitividad del sistema privado parece reducirse cuando observamos qué porcentaje de los encaminados consiguieron realmente empleo. En el sistema público, para la totalidad del Brasil, la relación es de 28%. O sea, 28% de los individuos que fueron encaminados consiguieron empleo. Para el segmento no-estatal es de 19%, siendo de 20% para el sistema público del Sudeste.

- Colocados/Oportunidades de Empleo

En este caso, existe una clara ventaja para el segmento público. Él consigue aprovechar el 57% de las oportunidades de empleo que son registradas en el SINE. Desde otra perspectiva: en 57% de los requerimientos de personal que son enviados al SINE las firmas consiguen contratar los individuos que éste envió. Ese porcentaje fue 36% para el subconjunto de entidades no estatales.

c) Eficiencia

- Costo por Colocado

El costo medio por trabajador colocado fue de R\$ 138 en 1998 (valores corrientes, más o menos 74 dólares). El mayor costo fue observado en la región Sudeste (380 Reales) y el menor en el Sur (R\$ 59).

d) Efectividad

- Inscritos/Despedidos

Del total de asalariados despedidos, solo 28.7% fueron atraídos por el sistema de intermediación del SINE (datos del año de 1998). Este porcentaje parece bajo, pero en general el porcentaje de trabajadores sin trabajo que buscan el sistema público es bajo, inclusive en países (Europa Continental, por ejemplo) que poseen un antiguo y amplio sistema público de empleo. El porcentaje más bajo se observa en el Sudeste (13.4%) y el más alto en el Sur (63%).

- Puestos de Trabajo Ofrecidos en el SINE/Admitidos

También este indicador es bajo. Solamente 6.5% de los puestos de trabajo abiertos fueron ofrecidos a través del sistema público. El mayor porcentaje se observa en el Sur (16%) y el menor en el Sudeste (3%).

De alguna forma, este indicador evidencia el potencial del sistema público en la intermediación del mercado de trabajo. En la medida en que las firmas no vean el sistema público de intermediación como un canal eficaz para conseguir los recursos humanos que precisan, la probabilidad de que los SINEs aumenten su importancia en la intermediación entre oferta y demanda de trabajo es reducida.

- Colocados/Admitidos

Esa relación indica la participación del sistema público en las contrataciones. Esa participación es muy reducida. Solo 3% del total de contratados en un mes tiene como origen el

sistema público. Otra vez, la Región Sur es la que observa el mayor porcentaje (casi 9%) y el menor en la Región Sudeste (0.9%).

Lógicamente, la probabilidad es reducida que un contratado tenga como origen una indicación del sistema público, dado que es bajo el porcentaje de las vacantes que se llenaron a través de los SINEs.

e) Otros Indicadores

i) Apoyo al Seguro de Desempleo

La proporción de los individuos que requieren el seguro a través del SINE es minoritario pero creciente: pasa de 27% en 1998 a 41% en 2001. Esos indicadores tienen un aspecto positivo y otro negativo. El positivo es que el porcentaje de individuos que requieren el sistema público es creciente. El negativo es que, por la lógica, el SINE debería tender a monopolizar (debido a que ofrece también servicios de apoyo, como intermediación), casi naturalmente casi el 100% de los individuos que requieren el seguro⁷⁷.

Los datos indican que hasta hoy los órganos no-estatales que intervienen en las políticas del mercado de trabajo son marginales. En términos geográficos están limitados a los tres estados más desarrollados (São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais), justamente donde los órganos representativos de los actores sociales de la sociedad civil son más importantes. En términos cuantitativos, el porcentaje de trabajadores que requirieron el seguro a través de esas entidades fue de 2.2% del total en 2000 y 3.2% en 2001. Incluso dentro del Sudeste del país (región que abarcó los tres estados antes mencionados), la participación es muy baja (4.1% en 2000 y 5.7% en 2001).

ii) Apoyo al PROGER

En 1998, este indicador fue de 0.4 visitas por operación. Es difícil determinar si es mucho o poco y hacer comentarios sobre la eficacia (impacto en el resultado) de este tipo de intervención.

3.3 Impactos sobre el Mercado del Trabajo

Los indicadores que presentamos hasta ahora son parámetros de eficacia y eficiencia interna de las actividades de intermediación. Son muy útiles para indicar a los gestores de política sobre la calidad de su programa y indicar posibles o necesarias alteraciones en el diseño del programa.

Sin embargo, esos indicadores no están relacionados con la evolución del mercado de trabajo. La pregunta podría ser: ¿en qué medida un trabajador que busca la intermediación encuentra trabajo de manera más rápida? ¿En qué medida la intermediación aumenta las posibilidades de encontrar trabajo formal?

Responder a ese tipo de cuestiones no fue el objetivo de los gestores de política en el Ministerio, hecho que no disminuye la calidad de su trabajo. Simplemente, como gerentes de programas, ellos estaban más preocupados por indicadores de administración. El objetivo de ellos no era preguntarse en qué medida el programa era bueno o no sino, al revés, dado que el programa existe, en qué medida se pueden producir indicadores para elevar su eficiencia y eficacia.

El impacto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo fue explorado por una investigación encomendada por el Ministerio de Trabajo y Empleo a la FIPE/USP⁷⁸.

⁷⁷ Decimos que casi el 100% debido a que las oficinas de atención de los SINEs no cubren todo el territorio nacional. La Caja Económica Federal tiene, ella sí, una gran presencia en todo el país, hecho que le otorga una natural ventaja comparativa.

⁷⁸ Esta perspectiva de análisis está contenida en el capítulo 6 del "Relatório de Intermediação de Mão-de-Obra", realizado por la FIPE/USP, en convenio con el IPEA. Ese informe fue producido por diversos autores. En general, en una nota al comienzo de cada capítulo se especifican los

El ejercicio partió de los datos de la PME (Encuesta Mensual de Empleo), del IBGE. Esa encuesta de hogares abarca las seis principales regiones metropolitanas del Brasil. Lo importante es que, como tiene informaciones longitudinales, permite acompañar ciertos individuos en el tiempo. En esa fuente de información existen las clásicas preguntas sobre el mercado de trabajo (empleo, desempleo, inactividad, ingresos, etc.) más una que es importante: si la persona buscó algún servicio de intermediación.

Los resultados encontrados no son muy alentadores. De las seis regiones metropolitanas, en solo dos (Salvador y Belo Horizonte) los individuos que buscaron algún servicio de intermediación tuvieron una mayor probabilidad de estar ocupado y el impacto fue mayor en el caso de un empleo formal.

La conclusión de los autores es: la intermediación estadísticamente no es significativa respecto a la probabilidad de encontrar empleo. Sin embargo, parece ser importante sobre la calidad del empleo encontrado (grado de formalización).

4. Evaluación de los Programas de Crédito a las Micro y Pequeñas Firms: el PROGER Urbano y Rural y el PRONAF

La evaluación del PROGER fue propiciada por el Ministerio del Trabajo con recursos del FAT y realizada por órganos externos a ese Ministerio, siguiendo las pautas de aquella realizada en el caso del PLANFOR.

No obstante ciertas evaluaciones regionales, la principal evaluación (de alcance nacional) fue desarrollada por el IBASE⁷⁹.

4.1 Metodología

a) Universo Investigado

El IBASE realizó una cooperación con diversos institutos de investigaciones en varias regiones, abarcando 8 estados y la Región Metropolitana de San Pablo. El período de evaluación fue de un año (abril de 1998 hasta el mismo mes de 1999), período durante el cual se realizaron entrevistas e investigaciones de campo entre los beneficiarios⁸⁰.

b) Variables

Se levantaron datos sobre diversas variables: a) ocupación conservada y aumento en la ocupación; b) características de la ocupación (formal, etc.); c) tipo de establecimiento (propio, arrendado, etc.); d) valor del financiamiento; e) escolaridad de los beneficiados; f) sexo y raza; g) edad; h) ingreso; i) entrenamiento recibido; k) obstáculos para ampliar los negocios, etc.

autores. Lamentablemente, en el capítulo 6, no existen referencias a los autores del texto. Así, los resultados a que nos referiremos en los próximos párrafos están contenidos en el capítulo 6 de ese informe y no estamos en condiciones de señalar quiénes fueron sus autores.

⁷⁹ Con respecto a las evaluaciones puntuales ver, por ejemplo, Araujo, Alves de Lima y Ramos de Souza (2001). El IBASE es una ONG de investigaciones socio-económicas vinculada al movimiento contra el hambre impulsado por Herbert de Souza (o Betinho). Tal vez por haber sido en el marco de ese movimiento que se imaginó y se dieron los primeros pasos del PROGER, el gobierno haya pedido al IBASE la principal evaluación de ese programa de empleo y renta. Por ser la principal evaluación ya realizada, nosotros nos concentraremos en el trabajo realizado por el IBASE. Sin embargo, metodológicamente las restantes evaluaciones no difieren de forma significativa de esa.

⁸⁰ En realidad se realizaron dos encuestas diferentes e independientes. Una para los beneficiarios con créditos de hasta 50 mil reales y otra en operaciones con montos superiores a 50 mil en el caso del PROGER-Urbano. Las muestras fueron divididas: menos de 30 mil, entre 30 mil y 150 mil y más de 150 mil en el caso del PROGER-Rural. Por último, los intervalos fueron de: menos de 50 mil, entre 50 mil y 75 mil y más de 75 mil en el caso del PRONAF.

4.2 Los resultados

En general, las evaluaciones consisten en cruces de variables y, a partir de los resultados encontrados, se llega a ciertas conclusiones. Algunas de esas conclusiones eran previsibles, otras no tanto.

Entre los resultados previsibles podemos mencionar – debido a que está muy relacionada con las políticas del mercado de trabajo – la falta de integración con otras actividades. Por ejemplo, a pesar de que esté contemplado en las Resoluciones del CODEFAT y de formar parte de las evaluaciones de los SINEs, las líneas de crédito estuvieron poco articuladas con otras tareas. Solo 23% de los beneficiados con líneas de crédito del PROGER recibieron calificación. Según la evaluación: “En general, la capacitación fue casi inexistente” (Ibase, 1999, pág. 15. La traducción es nuestra).

Otro aspecto discutible fue el público beneficiado en ciertos estados. Por ejemplo, en Rio de Janeiro, 60% de los beneficiarios tenían curso superior. En general, esa población no es parte del público meta definido en las políticas del mercado de trabajo en el Brasil.

Fuera de esas debilidades puntuales, la casi totalidad de los indicadores revelan avances, lo que lleva al IBASE a concluir que, a pesar de la necesidad de cambios, los resultados de los proyectos evaluados son positivos⁸¹.

4.3 Una perspectiva crítica

Podemos identificar dos puntos débiles en las evaluaciones que se hicieron de estos programas (programas de micro-crédito)

La primer debilidad se refiere a la falta de grupos de control o grupos testigo. En la medida en que no existe un parámetro de comparación, no se puede concluir nada sobre el impacto del proyecto. Por ejemplo, la evaluación del IBASE dice que el PROGER permitió crear 100 mil nuevas ocupaciones. A ese número llegan después de sumar las nuevas ocupaciones identificadas en las empresas beneficiadas con líneas de crédito. El problema es: ¿cómo saben que esas ocupaciones fueron producto del PROGER o del PRONAF? Sin un grupo de control no se puede afirmar eso. Puede ser que en las unidades productivas beneficiadas con el PROGER se hubiesen creado esas ocupaciones independientemente de la existencia o no de ese programa. Tal vez parte de ellas se deba al PROGER. O sea, son especulaciones, y todas plausibles. De esa forma, la mayoría de las conclusiones deben ser tomadas con mucha cautela. Pongamos otro ejemplo. Como dijimos en la sección anterior, solo el 23% de los beneficiarios del PROGER tuvieron algún tipo de calificación profesional. En principio, ese porcentual es reducido y sería un punto negativo del proyecto. Sin embargo, puede ser que en las demás microempresas (no beneficiarias del PROGER o del PRONAF) la calificación sea inexistente. En ese caso, el porcentaje de 23% puede ser visto con un cierto optimismo. El mismo tipo de racionamiento puede aplicarse a la mayoría de las variables estudiadas. Resumiendo: sin un grupo de control los indicadores de la evaluación no tienen parámetros de comparación para ser calificados.

El segundo punto tiene alguna relación con el anterior y se refiere a las valoraciones o juicios de valor. Vamos a ilustrar nuestra crítica a través de una citación: “El resultado de los nuevos puestos de trabajo creados por operación (2.02) o puestos de trabajo que se consiguieron mantener (5.62 por operación) son indicativos de que el PROGER es eficaz. El financiamiento, medio necesario para crear una nueva ocupación, es de R\$ 7.083,33, en cuanto para conservar fueron necesarios R\$ 2.548,17. Son parámetros medios que califican positivamente el programa” (Ibase, 1999, pág. 81. La traducción es nuestra). La pregunta es obvia: ¿por qué “califican positivamente el

⁸¹ “El PROGER y el PRONAF revelan impactos positivos y potencialidad que deben ser mejoradas. Garantizando espacio para la participación social, pueden ocupar un lugar destacado como políticas públicas de generación de empleo y renta en el Brasil” (Ibase, 1999, pág. 17. La traducción es nuestra).

programa”? ¿Cuál es la base de comparación que les permite llegar a esa conclusión positiva? O sea, el segundo punto débil son los juicios de valor sin base de sustentación.

Lógicamente, esos dos puntos están relacionados. Al no tener un parámetro de comparación no pueden evaluar positiva o negativamente el programa. Así, estamos frente a un punto similar al que ya señalamos en el caso del PLANFOR: la ausencia de grupos de control.

5. Comentarios Finales

Cuando intentamos realizar un balance, parecen nítidas dos tendencias, una positiva y otra que inspira más dudas.

La tendencia positiva se refiere a la creciente percepción sobre la necesidad de evaluar las políticas públicas, y sus resultados servirán como insumos para reformularlas. En ese sentido el Ministerio del Trabajo y Empleo fue pionero, especialmente el PLANFOR. Hoy las evaluaciones son una tarea corriente en la administración pública brasileña. No lo era a mediados de los años noventa, cuando se tomaron las primeras iniciativas en el área de las políticas del mercado de trabajo.

Esa tendencia positiva se ve reforzada por las características que tuvieron las evaluaciones. En el caso de las políticas del mercado de trabajo, éstas nunca fueron diseñadas como una forma de adular las acciones del gobierno. Las evaluaciones siempre fueron asumidas como lo que verdaderamente son: un instrumento con el cual se identifican errores y aciertos, costos y beneficios. Las autoridades brasileñas llegaron a contratar como consultores externos para la evaluación personas, institutos y universidades que tenían (y tienen) posiciones políticas e ideológicas muy distantes de las sostenidas por el gobierno.

La parte que más inspira dudas está vinculada a los aspectos técnicos de esas evaluaciones. Podemos mencionar varias cuestiones sobre este respecto.

No nos queda bien claro por qué las referencias a las experiencias internacionales siempre fueron marginales. Las prácticas de los países de la OCDE, a pesar de la abundante literatura al respecto, parecen haber sido ignoradas. En ese sentido, es interesante leer grandes documentos sobre la evaluación de la formación profesional en los cuales, en las referencias bibliográficas, no existe ninguna referencia a esas experiencias. Eso, a pesar de Brasil partía casi de cero en ese tipo de tarea. La evaluación del PLANFOR en Minas Gerais en 1996 es la excepción respecto a la utilización y adaptación de los conocimientos acumulados en otros países (especialmente los E.UU. y Europa).

El segundo punto relacionado con las debilidades fragilidades tal vez se base en esa falta de referencias. En la inmensa mayoría de los casos, las evaluaciones son muy simples y se reducen a hacer análisis descriptivos de los programas, comparar lo programado con lo realizado, evaluar los procesos, trazar un perfil de los egresados (por sexo, raza, etc.). Las más sofisticadas calculan el impacto del programa a través de comparaciones, dentro del mismo grupo beneficiado, entre la situación de ciertas variables (renta, ocupación, etc.) ex-ante y ex-post. La literatura en la materia muestra lo inadecuado de realizar una comparación dentro del mismo grupo de beneficiados, entre la situación antes del proyecto y después. De esa forma la inmensa mayoría de los resultados de las evaluaciones directamente no sirve para cuantificar el impacto de los proyectos. Así, la parte útil de las evaluaciones realizadas se reduce a los aspectos gerenciales y de proceso. Volvemos a enfatizar: no entendemos por qué no fueron utilizadas metodologías adecuadas (grupos de control) para realizar las evaluaciones.

El tercer aspecto que podemos definir como débil está asociado al carácter subjetivo y ambicioso de muchos de los indicadores. Esta crítica es particularmente válida para el caso del PLANFOR. Definir variables como del tipo “mejora de las relaciones personales/familiares” no

tienen el mínimo sentido⁸². Proponer como uno de los objetivos de un programa de formación profesional la consolidación de la democracia, el aumento de la autonomía de los individuos, etc. también puede ser motivo de discusión. Independientemente del carácter polémico de esos objetivos, el problema consiste en cómo medir en qué medida se los cumplen.

La cuarta debilidad surge de la cantidad de indicadores y variables. En ciertos casos llegan a ser tantas que el individuo que analiza queda bastante perplejo y confuso. Esta característica se ve reforzada por el tipo de evaluación que de esas variables se realiza (mucho/poco, si/más o menos/no, etc.). En la medida en que no existe posibilidad de agregación, no queda muy claro cuál va a ser el criterio para construir un indicador síntesis.

Así, la conclusión general identifica un punto positivo en la percepción de la conveniencia de evaluar políticas públicas por actores externos al aparato del estado e independientes. Por otro lado, las debilidades están asociadas a los aspectos técnicos de esas evaluaciones.

⁸² Vamos a dar un ejemplo de la total falta de sentido de incluir ese tipo de variable. Hoy en el Brasil la mayoría de los programas de transferencia de renta asociada a la obligación de escolarización de los hijos tiene como principal beneficiario la mujer. Al adquirir independencia financiera, se observó que las mujeres tienden a separarse de sus maridos o compañeros, especialmente en casos de violencia, alcoholismo, etc. O sea, hay un claro aumento de divorcios o separaciones entre la población meta de ese tipo de programas. ¿Qué podemos concluir? ¿Que las relaciones familiares se deterioraron? O al contrario: ¿mejoraron porque antes las mujeres estaban subyugadas por sus maridos / compañeros debido a la dependencia financiera? La conclusión va ser muy subjetiva e influenciada por convicciones religiosas, morales, éticas, etc. ¿Cuál es el objetivo de incluir variables de ese tipo en un programa como el PLANFOR? Vamos continuar con nuestro razonamiento. Podemos imaginar la siguiente situación. Como no existe (ni podría existir) un criterio para definir “mejoramiento de las relaciones familiares”, no sería extraño encontrarlos en la siguiente situación. En un estado, la evaluación es realizada por una persona católica muy rigurosa. Como identificó un crecimiento de los divorcios / separaciones el resultado es negativo para el programa. En otro estado, el individuo que realiza la evaluación es liberal y próximo de los movimientos feministas. En ese caso, el aumento de los casos de separación / divorcio debido a la mayor independencia financiera de las mujeres es interpretado como positivo. ¿Cuál es la conclusión para una evaluación nacional que tiene como referencia las evaluaciones de los estados?

III. Conclusiones

En los años noventa en el Brasil se inaugura una nueva etapa tanto en la esencia como en la forma de implementación de las políticas sociales en general, como en las políticas del mercado de trabajo en particular. La focalización del público beneficiario, la responsabilidad compartida con amplios segmentos con la sociedad civil, la descentralización, la evaluación de los resultados, etc. son aspectos que caracterizan esa modernización en la forma de intervención pública en el área social y en el mercado de trabajo. Esa no fue una singularidad del Brasil sino se trata de una tendencia mundial que tuvo influencia, en mayor o menor medida, en casi la totalidad de los países (centrales o periféricos).

En ese contexto, las políticas del mercado de trabajo fueron pioneras en la adopción de las nuevas características. Sin embargo, como tratamos de resaltar en el transcurso del texto, esas políticas del mercado de trabajo de nueva generación no reemplazaron a las antiguas, surgidas durante el proceso de sustitución de importaciones. En efecto, en no pocos casos, las nuevas políticas se superpusieron a las antiguas. Hoy, el Brasil posee dos estructuras de formación profesional, dos sistemas de ayuda financiera a los trabajadores desempleados. Únicamente en la intermediación se modernizaron (o trataron de hacerlo) las estructuras antiguas.

En general, la evaluación está vinculada a las políticas del mercado de trabajo de nueva generación. El análisis de los impactos, la relación costos/beneficios, etc. no forman parte de las tareas corrientes del Sistema S, el sistema de formación vinculado y

administrado por las asociaciones de empresarios. Lo mismo podríamos decir del SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas), una estructura financiada con cotizaciones sobre los salarios y que no integra las estructuras de las políticas del mercado de trabajo.

Desde esa perspectiva, toda la estructura de las políticas del mercado de trabajo en el Brasil está segmentada, entre las antiguas instituciones y las modernas, y las actividades de evaluación se contemplan solamente en estas últimas.

La Formación Profesional fue la política que más tempranamente consideró esas tareas y las implementó de forma más amplia y sistemática. La evaluación forma parte del PLANFOR, es una tarea rutinaria, no es una actividad eventual. Las evaluaciones externas siempre se hicieron por órganos o instituciones independientes. Nunca la evaluación fue impuesta y vista como una ejercicio burocrático para cumplir ciertos requisitos. Los resultados deberían realimentar el diseño de la política (redefinición del público beneficiado, estructura de los cursos, etc.).

A pesar de esa perspectiva, la imagen que resulta de la lectura de todas las evaluaciones es que el Brasil parecería estar inaugurando una “técnica”: la evaluación de políticas públicas del mercado de trabajo. Nos llama la atención la total indiferencia con que fue tratada toda la experiencia internacional sobre la materia. El PLANFOR parecía partir de cero, dar los primeros pasos en una técnica que, en realidad, ya tenía mucha experiencia y progresos acumulados. Salvo una evaluación realizada en el Estado de Minas Gerais, en las otras las referencias bibliográficas se restringen a los documentos del PLANFOR.

¿Cuáles son las causas de esa debilidad? Responder a esta pregunta (o intentar responder) nos parece importante dado que, volvemos a repetir, las actividades de evaluación eran (son) consideradas por los elaboradores del PLANFOR como una parte fundamental del programa. ¿Si ellos consideraban esa actividad fundamental, porqué despreciaron (o no consideraron) la experiencia internacional?

Vamos a analizar las posibles alternativas.

La primera es más o menos directa: ellos no conocían la experiencia internacional. Podríamos hasta radicalizar: no sabían que existía experiencia internacional. Es una explicación que es posible, pero poco probable. El Brasil es un país con importantes universidades y centros de investigación, muchos de ellos reconocidos internacionalmente. Sus académicos son altamente calificados, muchos con un doctorado o pos-grado en universidades que contribuyeron y contribuyen al surgimiento y perfeccionamiento de las técnicas de evaluación de políticas del mercado de trabajo. O sea, la experiencia internacional en la materia no podría ser ignorada por la totalidad de los centros de investigación brasileños. Tanto es así que la evaluación realizada en Minas Gerais (mencionada en el texto) se desarrolló teniendo como referencia una metodología ampliamente reconocida.

Aquí nos encontramos con la segunda alternativa de explicación. El Brasil disponía de los recursos humanos capacitados (con dominio de las técnicas) pero éstos, por algún motivo, no fueron elegidos por los administradores públicos del PLANFOR. Consideremos que existen elementos para pensar que esto sucedió. Muchos de los documentos elaborados en el ámbito de la evaluación del PLANFOR fueron realizados por ONGs, institutos o centros con poca o ninguna familiaridad con la experiencia o las técnicas de evaluación de políticas del mercado de trabajo. No pocos de los informes presentados son, más que una evaluación, una lectura de los datos (cuántos individuos fueron formados, cuántos cursos fueron dados, etc.). En los casos de mayor sofisticación, se comparaban ciertas variables de los egresados antes y después, una forma de evaluación ampliamente criticada en la literatura sobre el tema. No fue claro, al menos para

nosotros, cuáles fueron los criterios utilizados para seleccionar las ONGs, centros, etc. elegidos para implementar las evaluaciones.

Llegamos ahora a la tercera y última posibilidad que vislumbramos. Los gestores del PLANFOR conocían la experiencia internacional (o, al menos, parte de ella) pero no concordaban con su esencia. Otra vez, consideramos que existen elementos para pensar que esto sucedió. Los administradores del PLANFOR tenían (tienen) una visión crítica hacia una postura “economicista” de los cursos de formación. Estos deberían revertir ciertos problemas del mercado de trabajo pero, sobre todo, alcanzar ciertos objetivos más allá de los indicadores económicos. Desarrollar la conciencia ciudadana, elevar el autoestima de los beneficiarios, mejorar las relaciones familiares, comprender mejor el país, etc. deberían ser elementos cruciales a ser evaluados. Como la experiencia internacional está muy concentrada en medir variables económicas mediante técnicas un poco sofisticadas, muy utilizadas por los adeptos de ese tipo de evaluación, los elaboradores del PLANFOR no consideraban útil esa experiencia. Más aún, como su especialidad académica no era la economía ni la estadística, el dominio de esas técnicas, su análisis crítico, etc. eran limitados. La consecuencia lógica era dejar esos antecedentes al lado o ignorarlos y partir casi del cero.

Consideramos que la historia de la evaluación del PLANFOR es una combinación de las tres alternativas que mencionamos. Los elaboradores de política no estaban muy familiarizados con la literatura internacional, no eran capaces de analizar la poca que conocía porque no dominaron el instrumental utilizado y, por último, no concordaban con el “economicismo” que era común a la experiencia acumulada en otros países. En ese contexto, la elección de los centros o instituciones que realizarían las evaluaciones estaba, de alguna forma, sesgada y acabó excluyendo los adeptos de formas de evaluación que vamos a llamar ortodoxas.

Sin embargo, todo el razonamiento que acabamos de desarrollar puede merecer una crítica más o menos lógica: el hecho de no seguir un patrón internacional no es criterio para descalificar un procedimiento de evaluación. Consideramos que eso es parcialmente cierto. Si existe una amplia experiencia y literatura internacional sobre el tema, se puede criticarla y optar por otra alternativa, pero no pretender que no existe o ignorarla. Si los elaboradores del PLANFOR discrepaban de esas referencias, podrían haber hecho un balance crítico, señalar limitaciones, inconsistencias, falta de adecuación al contexto brasileño, etc. y después optar por otro camino. Esas actitudes podrían evitar posibilidades como las que esbozamos en párrafos anteriores (falta conocimiento de la literatura, falta dominio de las técnicas, etc.).

Sin embargo, continuamos con el mismo problema: no haber realizado ese balance no es un criterio para descalificar una metodología de evaluación. Concordamos. El problema es que la alternativa de evaluación o la tentativa de desarrollar una nueva forma de evaluación no resultó en un nuevo “paradigma” o una nueva “tecnología”. Vamos a señalar dos casos.

En las evaluaciones más sofisticadas, la metodología utilizada es el “antes” y “después”. O sea, “ex-ante” escoger ciertas variables, cuantificarlas antes de los cursos de calificación y, “ex-post”, volver a medirlas. Este procedimiento es tan rudimentario y sus debilidades fueron tan exhaustivamente señaladas en la literatura internacional que, en términos técnicos, no es sustentable en lo más mínimo.

El segundo caso que queremos mencionar se refiere a ciertas variables “no económicas”. Supongamos que concordamos con su introducción en el sistema de evaluación. La pregunta que surge naturalmente es: ¿Cómo vamos a cuantificar (medir) la autoestima de un individuo? ¿Cómo vamos a medir el objetivo de “entender mejor el país?” ¿Qué significa y cómo vamos a cuantificar la mejora en las relaciones familiares del beneficiario de un curso de formación profesional? Eso, lógicamente, sin entrar en el mérito de la medición. O sea, ¿por qué un curso de computación va a mejorar las relaciones de un hombre con su esposa o compañera? El PLANFOR introdujo variables

no económicas en los sistemas de evaluación. Desde otra perspectiva, el PLANFOR tendría objetivos que van mucho más allá de parámetros económicos (reducir el desempleo, elevar los ingresos, etc.) y se tendría que medir ese impacto. El problema es que el PLANFOR introdujo esa dimensión no económica de forma poco robusta, muy frágil.

Si el objetivo del PLANFOR fue crear otro “paradigma” en términos de las políticas de evaluación, los resultados son dudosos. En términos de sugerencia, lo más sensato es volver sobre la experiencia mundial acumulada, ver sus debilidades, limitaciones, etc. tratar de introducir, si así lo desean los gestores del PLANFOR, variables no económicas y construir sobre lo ya aprendido y consolidado.

Un caso diametralmente opuesto a las tentativas del PLANFOR fue la intermediación. Sus objetivos no fueron tan ambiciosos, pero los resultados fueron más consistentes. De forma muy imaginativa, los técnicos del Ministerio del Trabajo y Empleo crearon indicadores a partir de registros administrativos del propio órgano. Los costos para el cálculo son mínimos (los registros administrativos ya existen y tienen diversas utilidades), la tarea de actualización no requiere recursos humanos difíciles de encontrar (en realidad es una rutina de computador) y los resultados están disponibles mensualmente. Lógicamente, esos resultados pueden ser complementados con investigaciones de campo, más costosas y de horizonte temporal más prolongado. Sin embargo, a partir de un registro administrativo, los técnicos consiguieron crear parámetros que van mucho más allá que una simple evaluación o control de proceso. En términos de recomendación, esa es una alternativa a ser imitada. Decimos imitada en el sentido de la reproducir la lógica (parámetros objetivos, fáciles de calcular, con pocos costos, etc.) y no de tratar de aplicar los mismos indicadores para otros programas.

Cuando la referencia son los programas de apoyo a las pequeñas empresas, las limitaciones son todavía mayores que las que indicamos en el caso del PLANFOR. La evaluación es esporádica y con poca consistencia técnica. De todas las políticas activas, esa es la que presenta los menores avances en términos de evaluación.

Al margen de esas críticas, un hecho importante en el caso brasileño es que la necesidad de evaluación de las políticas públicas en general y de las políticas del mercado de trabajo en particular ya está internalizada por todos los actores (sea gobierno, sea sociedad civil). Cuando discutimos el caso del PLANFOR, por ejemplo, no estamos discutiendo sobre la pertinencia de su evaluación. En realidad, estamos en una etapa posterior: cómo debemos evaluar. La necesidad de evaluar ya no se discute. Ese contexto abre espacio para grandes avances en la materia y la discusión sobre el tema es una de las posibles contribuciones para ese avance.

Bibliografía

- Amadeo, E. e Camargo, J.M., “Instituições e o Mercado de Trabalho no Brasil”, *in* Camargo (1996).
- Araújo, T. P., Alves de Lima, R. e Ramos de Souza, H., “Limites e Possibilidade de uma Política Pública de Emprego no Brasil”, Ministério do Trabalho/Universidade Federal de Pernambuco-Departamento de Economia, Mimeo, 2001.
- Chahad, J.P.Z., “Subsídios para Discussão sobre a Modernização do Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego”, FIPE-USP/Ministério do Trabalho e Emprego, 2000. Mimeo
- Chahad, J.P.Z. y Fernandes, R., “Unemployment Insurance and Transactions in the Labor Market: an evaluation of Brazil’s program”, Report Research, FIPE/Ministério do Trabalho e Emprego, 2000.
- Camargo, J.M. (Org.) **Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil**, Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1996.
- Camargo, J.M., “Flexibilidade e Produtividade do Mercado de Trabalho Brasileiro”, *in* Camargo (1996)
- IPEA/Comissão Especial para a Avaliação do PLANFOR, “Principais Conclusões e Recomendações”, 2000, Mimeo.
- IPEA/Comissão Especial para a Avaliação do PLANFOR, “Sumário dos Resultados Preliminares da Avaliação do PLANFOR”, s/d, Mimeo.
- FAI(Fundación de Apoyo Institucional al Desenvolvimento Científico y Tecnológico)/UFSCar (Universidade Federal de Santa Catarina) (1999), “Relatório de Avaliação Comparativa dos PEQ’s: 1996-1998”, 1999, Mimeo.

- FIPE/IPEA, “Relatório de Intermediação de Mão-de-Obra”, FIPE/USP-IPEA, novembro de 2000.
- Gonzaga, G., “Rotatividade e Qualidade do Emprego no Brasil”, **Revista de Economia Política**, Vol. 18, janeiro-março de 1998.
- IBASE (Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas), “Geração de Emprego e Renda”, **Democracia Viva** (Edição Especial), novembro de 1998.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e FIPE/USP (Fundação de Investigações Econômicas da Universidade de São Paulo), “Relatório de Intermediação de Mão-de-Obra”, novembro, 2000, Mimeo.
- Mairym, Atendimento e Contrato, “La Avaliação do Impacto do Programa de Capacitação Solidária sobre as Organizações Capacitadoras”, Mimeo, 2000.
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego), “Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Emprego. Exercício 1998”, Brasília, 1999. Mimeo.
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego), “Guia de Avaliação do PLANFOR 2000”, MTE, s/d, Mimeo
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego), “Avaliação do PLANFOR 2000”, MTE, 2002, Mimeo
- Paes de Barros, R., “ Os Incentivos adversos dos programas de seguro-desemprego e do FGTS no Brasil”, Mimeo, São Paulo, 1999 (Documento apresentado no Seminário do Sistema Brasileiro de Protecção Social al Desempregado, São Paulo, 04/011/99).
- Paes de Barros, R., Corseuil, C.H. y Foguel, M., “Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas Sociais no Brasil”, **Planejamento e Políticas Públicas**, N 22, dezembro, 2000.
- Ramos, C.A. e F.G. Carneiro (1997), “Rotatividade e Instituições: Os Incentivos aos Trabalhadores Desligados Incentivam os Afastamentos?”, **Texto para Discussão N. 503**, IPEA.
- Ramos, C.A. e Springer de Freitas, P., “Sistema Público de Emprego: objetivos, eficiência e eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil”, **Planejamento e Políticas Públicas**, N 17, junho, 2000.
- Rios-Neto, E.L.G., “Metodologia de Acompanhamento e Avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional Financiados com Recursos del FAT”, CEDEPLAR/UFMG, s/d
- Rios-Neto, E.L.G. e Camilo de Oliveira, A.M.H., “Una Metodologia de Avaliação de Eficácia do Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ): o caso de Minas Gerais em 1996”, s/d, Mimeo.
- Secretaria de Políticas Públicas de Empleo/Ministério del Trabajo y Empleo, “Relatório de Avaliação do Sistema Nacional de Emprego. Exercício de 1998”, 1999. Mimeo
- SEFOR (Secretaria de Formación e Desenvolvimento Profesional)/Ministério del Trabajo y Empleo, “O que está acontecendo com os treinandos dos PEQ’s”, 1998, Mimeo.
- Sen, A., “O desenvolvimento como Expansão de Capacidades”, **Lua Nova**, 28/29, 1993
- Zylberstajn, H., “Identificação de Clientes Típicos do Seguro-Desemprego”, FIPE-USP/Ministério do Trabalho e Emprego, 2000. Mimeo



Serie

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: an empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales No. E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenbarg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), No. de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.11523-P), No. de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales No. E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales No. E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), No. de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), No. de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales No. E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales No. E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), No. de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales No. E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), No. de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales No. E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales No. E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales No. E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), No. de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: Dirección E.mail:.....