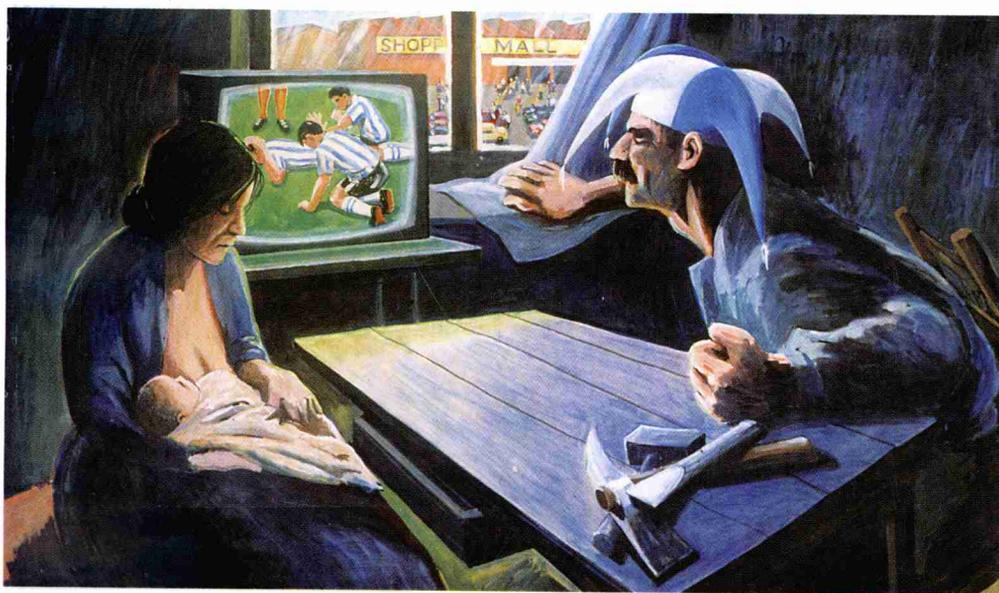


95-8762
Regional Research Program on Social Policy

Fundación Alemana para el Desarrollo Inter

Sistemas de protección social en un mundo globalizado

C. Filgueira, L. Pautassi, J. Petersen-Thumser (coordinadores)
L. Tomassini, G. Vobruba, D. Messner, M. A. Gallart, J. M. Rodríguez, R. Lo Vuolo,
S. Caccia Bava, P. Barros e Silva, M. André de Melo, V. Coelho, E. Morales



ARCHIV
110700

LATINOAMERICANO
POLÍTICAS SOCIALES
AMERICAN PROGRAM
ON SOCIAL POLICIES



Sistemas de protección social en un mundo globalizado

This report is presented as received by IDRC from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

This work is used with the permission of Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

© 1998, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

ANEXO
3307-10-11 (8)
F3

Esta obra se inscribe en las actividades del
Programa Latinoamericano de Políticas Sociales,
con sede en CIESU, y ha sido realizada con el apoyo de la
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.

Cuidado de la edición:
Lorena Miño

Ilustración de tapa:
Perdimos, de Carlos Valdora,
sobre cuadro de Ernesto de La Carcova *Sin pan y sin trabajo*

Diseño de tapa:
Gerardo Miño

© DSE (Fundación alemana
para el Desarrollo Internacional)

ISBN 987-97298-0-3

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

IMPRESO EN ARGENTINA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	
<i>Carlos Filgueira, Laura Pautassi, Jens Petersen-Thumser</i>	5
EL IMPACTO DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN	
SOBRE LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR	
<i>Luciano Tomassini</i>	13
EL DILEMA DE LA GLOBALIZACIÓN	
ANÁLISIS Y POSIBLES SOLUCIONES	
<i>Georg Vobruba</i>	37
FORTALECER LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y DIMENSIONES SOCIALES DE DESARROLLO. CORRELACIONES Y COTRADICCIONES	
<i>Dirk Messner</i>	62
EL ROL DE LA FORMACIÓN LABORAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES	
<i>María Antonia Gallart</i>	106
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y MERCADO DE TRABAJO	
<i>Juan Manuel Rodríguez</i>	127
NUEVAS POLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS COMO BASE DE UN NUEVO CONSENSO ECONÓMICO Y SOCIAL	
<i>Rubén Lo Vuolo</i>	156
RENDA MÍNIMA. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ALCANCES E LIMITES DE PROGRAMAS MUNICIPAIS DE RENDA MÍNIMA	
<i>Silvio Caccia Bava</i>	184
GLOBALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE	
<i>Pedro Luis Barros e Silva y Marcus André de Melo</i>	226
O PODER EXECUTIVO E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	
<i>Vera Schattan P. Coelho</i>	257
LA DESCENTRALIZACIÓN COMO PROCESO	
ARTICULADOR DE POLÍTICA SOCIAL	
<i>Eduardo Morales</i>	283

PRESENTACIÓN

El presente libro es el resultado del Seminario Internacional "Límites y posibilidades de los nuevos sistemas de protección social en el Cono Sur dentro de un mundo globalizado", que se realizó en la ciudad de Buenos Aires entre los días 18 y 20 de marzo de 1998, organizado por el CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas) bajo el patrocinio conjunto de la DSE (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional) y el Programa Latinoamericano de Políticas Sociales (PLPS). El volumen recoge las contribuciones que fueron presentadas y discutidas en el transcurso del seminario.

Esta es la segunda oportunidad en que la DSE y el PLPS conjugan esfuerzos tendientes a estimular el debate de las políticas sociales en la región, con el fin de contribuir al intercambio y el diálogo entre personas con diferentes intereses en este campo, provenientes de distintas disciplinas y adscripciones institucionales. El primer encuentro organizado por las dos instituciones tuvo lugar entre los días 3 y 8 de diciembre de 1995 en la ciudad de Montevideo. El seminario, titulado "Seguridad social versus seguro social: desafíos de la política social en los países del Cono Sur", reunió a políticos, académicos, administradores de programas sociales, funcionarios públicos y miembros de ONGs, para discutir las experiencias de los programas de combate a la pobreza y las reformas de los sistemas de seguridad social. Al igual que en esta oportunidad, el seminario de Montevideo dio origen a un libro, que bajo el título *Desafíos de la seguridad social* fue publicado por CIESU-DSE-Trilce en 1997.

Las razones que justifican el interés de la DSE y del Programa Latinoamericano de Políticas Sociales por estimular este tipo de encuentros y promover el debate sobre estos tópicos son relativamente sencillas de explicar. Sin perjuicio de otras consideraciones, los firmantes de esta publicación participan de la convicción común de que lo que ocurre en materia de políticas sociales en América Latina tiene y continuará teniendo profundas consecuencias sobre las condiciones de vida y de bienestar de su población.

Naturalmente, la mayor parte de las consideraciones que se señalan no son exclusivas de la región. No obstante, aunque sus particularidades recomienden una actitud cautelosa ante generalizaciones indebidas, es cierto que tanto la República Federal de Alemania como los países del Cono Sur de América Latina participan de ciertos desafíos comunes que caracterizan el fin del milenio, a la vez que participan de otros que los distinguen del resto de los países de la región.

Para comenzar por lo obvio, no resulta necesario demostrar que actualmente ningún país escapa a los constreñimientos impuestos por los profundos cambios ocurridos en el ámbito internacional en las últimas décadas. Tanto Alemania como los países del Cono Sur están expuestos a las presiones derivadas del proceso de mundialización de las economías y de la globalización, así como a los efectos de la tercera revolución científico-tecnológica en curso. En el caso de Alemania, tales presiones se vieron magnificadas debido a que la política social debió responder al gran desafío de la unificación mediante la ambiciosa meta de incorporar la población de las dos Alemanias bajo un marco común de protección social.

Por otra parte, la reforma social en la subregión del Cono Sur, al igual que en Alemania, no operó en un vacío institucional. Dado que en el Cono Sur predominan los países que ostentan la más larga tradición de "regímenes de Estados de bienestar" (*welfare state*) afianzados a partir de los años 50, ello implicó, de hecho, que la reforma social debió ser al mismo tiempo, creación y destrucción institucional. En este sentido, Argentina, Uruguay y especialmente Chile se asemejan más a Alemania que al resto de la región latinoamericana: deben absorber y transformar los vectores de cambio externo sustituyendo sistemas de protección social -hoy obsoletos o inadecuados- que

tuvieron enorme gravitación en la formación de la sociedad política, en la construcción de la ciudadanía y en los niveles de equidad social. Reformar los "regímenes de Estado de bienestar" institucionalizados -en mayor o menor medida- desde hace cuarenta años, no es sólo una cuestión de modificar la orientación de ciertas "políticas sociales" dejando la sociedad como está. Supuestos de esta naturaleza no sólo resultan ingenuos sino que degradan el sentido de la política social, reduciéndola a la simple consideración de instrumentos de acción más o menos eficientes o eficaces. En realidad, modificar este tipo de arreglos institucionales allí donde han existido desde larga data implica afectar la matriz fundamental del ordenamiento socio-político de una sociedad, transformar las formas en que se reproduce la estructura social, así como remover los mecanismos que aseguraron en el pasado la cohesión e integración social.

En la gran mayoría de los países latinoamericanos, a diferencia del Cono Sur, predominaron proyectos incompletos y excluyentes de regímenes de Estado de bienestar que, en el mejor de los casos, otorgaron cobertura social a un grupo muy reducido de su población. Los países del Cono Sur no tienen problemas meramente "mayores o menores" que el resto de la región; sus problemas son esencialmente diferentes y requieren, por lo tanto, de aproximaciones conceptuales que reconozcan dichas peculiaridades.

Tres son los aspectos que ordenan las consideraciones del proceso de reforma en América Latina.

En primer lugar, no es exagerado afirmar que América Latina se ha vuelto virtualmente uno de los más importantes campos de experimentación de políticas sociales en el mundo. Innovaciones en materia de mecanismos de decisión, medidas focalizadas de combate a la pobreza, reformas radicales de los sistemas de seguridad social, procesos de descentralización, y diversas modalidades de articulación entre lo público y lo privado constituyen algunas de las manifestaciones más visibles del "menú" de nuevos instrumentos que los países de la región vienen implementando.

Este proceso se inscribe en el concierto de ideas y discursos que predominan en el ámbito internacional, y bajo el influjo de las formulaciones y de las líneas de crédito provenientes de los organismos multilaterales, entre los cuales se destacan el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En un contexto de economía globalizada, y ante las restricciones que enfrentan los países de la región, este proceso de reforma estructural no sólo tendrá consecuencias sobre su entorno particular, sino que se proyectará –como ya lo está haciendo– hacia otras latitudes.

En segundo lugar, es un error creer que los interrogantes cruciales de la reforma se agotan en estos aspectos relativos a cómo mejorar y hacer más eficientes los instrumentos de política. El gran despliegue de estos últimos, que caracteriza a estos procesos de reforma en la región, ha tendido a esconder preguntas mayores, relegadas a un segundo plano debido a una excesiva consideración dada a los medios (instrumentos) en desmedro de los fines. A su vez, todo lo nuevo que implica la globalización ha enfatizado los cambios olvidando las constantes. Si las condiciones impuestas por la globalización son nuevas, lo que no resulta novedoso son los dilemas que acompañan a las sociedades modernas y que se resumen en la pregunta central de cómo asegurar a los miembros de la sociedad la protección ante riesgos, contingencias y diferentes tipos de vulnerabilidad social.

La historia está plagada de ejemplos acerca de las formas en que las sociedades han debido responder constantemente a esa pregunta. Pero si los resultados han sido dispares no fue debido a consideraciones exclusivamente técnicas o por razones de eficacia y eficiencia de sus instrumentos, sino por un cúmulo de determinantes que descansan en lógicas de otra naturaleza, tanto en el plano de las ideas, como de la economía y la política, o de la estructura social. Por esta razón, los modelos de Estado de bienestar que se afianzaron en el mundo durante la segunda mitad de este siglo progresaron a partir de diferentes concepciones acerca del papel del Estado y de las funciones de la política. En algunos casos, la política social fue vista como una carga que se debe soportar, o como mecanismos de ayuda asistencial a los más pobres; en otros, como mejoramiento de las condiciones sociales o como sistemas idóneos tendientes a garantizar la cohesión social, o bien como recursos de inversión productiva (capital humano) de distribución económica (movilidad social) o consolidación de la democracia. Por lo tanto, no hay nada simple ni evidente en estas diferentes concepciones

de la política social que se pueda dirimir en el plano de los instrumentos de política como si se tratara de un sucedáneo a un debate y reflexión que debe tener su lugar en el plano de los fines o metas.

Con los procesos de reforma estructural, estas concepciones han vuelto a ocupar un rol protagónico en un escenario enteramente diferente del de la industrialización temprana o de la industrialización tardía asociada al modelo fordista. En este sentido, los gobiernos –explícita o implícitamente– están tomando decisiones y lo harán en el futuro, a partir de opciones relevantes que determinarán el tipo de sociedad que se está construyendo y el destino más o menos excluyente e igualitario del ordenamiento social.

En tercer lugar, la mayor paradoja de la reforma social en la región es que la intensidad y profundidad de los cambios no se corresponde con la intensidad de la reflexión ni con el debate explícito sobre sus fines. Una especie de aceptación acerca de la inevitabilidad de las restricciones económicas viene reafirmando la idea muy difundida de que no existen otras opciones de política más que las que ya están en operación. La predominancia de un paquete de medidas de acción recomendadas indistintamente para todos los países ha tenido como efecto la reducción del menú de opciones de política, al mantener implícitos los términos del debate en torno a los fines. Esto no ocurre en Europa, por ejemplo, donde el debate acerca de los fines de la política ocupa un lugar crucial en la agenda de los gobiernos.

Adicionalmente, la larga tradición del Estado de bienestar europeo y la existencia de debates y foros regionales articulados desde ámbitos político-institucionales como OECD, la Unión Europea y otras organizaciones subregionales, además de la compleja trama de organizaciones técnicas, hicieron que: a) el número de actores involucrados en la discusión de la reforma social sea considerablemente alto, y b) las opciones de política puestas en consideración sean también más diversificadas.

Es en estos ámbitos en donde se están confrontando los discursos de los organismos multilaterales de crédito (como el Banco Mundial y el FMI), de los organismos internacionales (como la OIT) y los de las propias organizaciones regionales. A su vez, en términos sustantivos, el eje central de los debates

gira en torno de la tensión existente entre las concepciones que dieron origen a los tradicionales modelos de Estado de bienestar europeos, como el "conservador o corporativo", de origen alemán, o el "social-demócrata" y los modelos sustentados por los organismos multilaterales de carácter "liberal o residual", con profundas raíces en la tradición anglosajona. En la agenda de discusión se priorizan, por lo tanto, los fines y no los medios.

En América Latina no han existido arenas políticas equivalentes a las de Europa. La Organización de los Estados Americanos (OEA) podría haberse constituido en un foro alternativo, dado su carácter esencialmente político. Ello no ha ocurrido y el debate se sostiene más bien indirectamente, por la acción de los organismos técnicos regionales, como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Económico para América Latina y el Caribe (PREALC), y otros.

El cambio de las condiciones internacionales, la difícil sustentabilidad de los regímenes de Estados de bienestar tradicionales basados en la relación laboral, y la existencia de clientelas y corporaciones que resisten las transformaciones, no son muy diferentes en Europa que en América Latina, pero el punto sobre el que se busca reflexionar aquí es sobre la forma en que se procesan las reformas y la relativa orfandad de la región en materia de reflexión sobre sus fundamentos.

Las entidades organizadoras de este evento, el PLPS (con los centros de investigación que la integran) y la DSE, vienen abordando esta problemática desde un tiempo considerable, promoviendo instancias de debate, investigaciones aplicadas y capacitación, y respaldando programas concretos de intervención.

El Programa Latinoamericano patrocinado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá (CIID) inició sus actividades en esta temática en 1992. En una primera fase, estuvo integrado por diez Centros de América Latina: UNICEF (Argentina), CEBRAP (Brasil), CIEPLAN, SUR, CAPP de la Universidad de Chile, FLACSO (Chile), FEDESARROLLO (Colombia); Universidad del Pacífico (Perú), Colegio de México (México) y CIESU (Uruguay). En su segunda fase, comenzada en 1996, se incorporaron nuevos Centros Latinoamericanos especializados en dicha temática: CIEPP (Argentina); NEPP-Universidad de Campinas y POLIS (Brasil) y CINVE (Uruguay). En esta

instancia, el Programa se propuso ahondar sobre la problemática de políticas sociales y sistemas de bienestar, financiando investigaciones de envergadura y facilitando el debate e intercambio entre instituciones y especialistas de la región.

La Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), por su parte, es una institución de la cooperación bilateral al desarrollo de la República Federal de Alemania que fue fundada en 1959, como entidad no partidista, por todos los partidos políticos representados en aquel entonces en el Parlamento Alemán (*Bundestag*). Contando con el fomento del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, la DSE desempeña sus actividades en el ámbito del perfeccionamiento profesional de cuadros técnicos y directivos procedentes de países en desarrollo y del diálogo político sobre problemas sustanciales del desarrollo internacional. La Fundación Alemana está estructurada en ocho divisiones técnicas y cuenta con uno de los mayores centros de documentación sobre problemas del desarrollo en la República Federal de Alemania.

El Centro de Desarrollo Económico y Social (ZWS) de la DSE se ocupa, desde 1993, en forma creciente de problemas de seguridad social, de política social y de las dimensiones sociales de los programas de ajuste estructural. En este campo de actividades, la DSE ha realizado una serie de conferencias y seminarios en preparación a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague en 1995. Los problemas claves que los programas de la DSE abordan en este contexto son por ejemplo, la apertura de los sistemas de seguridad social para grupos del sector informal, cuestiones de la viabilidad financiera y necesidades de reforma de los sistemas establecidos de seguridad social, el papel de la política social en el proceso de desarrollo económico, problemas de la privatización y descentralización de los sistemas de políticas sociales, así como los impactos sobre la seguridad social en el proceso de transformación de un régimen económico centralizado a uno orientado a principios de la economía de mercado. La labor de la DSE es esencialmente de orientación internacional; no obstante, los programas sobre las áreas temáticas citadas se han dirigido, en el pasado reciente, mayoritariamente a Latinoamérica países en transición de Asia Central, la República Popular China, y Africa Occidental y Oriental.

Por último, es necesario agradecer las contribuciones de todos aquellos que han hecho posible la realización del Seminario y del presente libro. En particular al CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas); a Carmen Midaglia del CIESU (Centro de Información y Estudios del Uruguay), por su colaboración; a las representaciones diplomáticas de la República de Alemania en Chile, Brasil, Argentina, y Uruguay; al Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania; y a todos aquellos participantes del Seminario que no forman parte de los equipos estables de los centros miembros del Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, pero cuya colaboración en materia de ponencias y comentarios hizo posible esta iniciativa.

Carlos Filgueira
Laura Pautassi
Jens Petersen-Thumser

EL IMPACTO DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN SOBRE LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

Luciano Tomassini*

La globalización puede definirse como un proceso de difusión mundial de ciertas formas de conocimiento, de producción social y de vida, capaz de integrar en una red global las distintas esferas de todas las sociedades nacionales. Como proceso multidimensional, tiende a ser confundido con algunas de sus características particulares. Por ejemplo, aunque la globalización no es un hecho puramente económico, se tiende a identificar con la creciente aceptación del mercado y de la empresa privada como los mecanismos más efectivos para promover las actividades económicas, organizar los factores productivos y procesar las transacciones de bienes y servicios. Por otro lado, lo que existe en el mundo actual, sin embargo, no es un solo tipo de economía de mercado, sino diversas variedades entre las cuales el paradigma anglosajón enfrenta alternativas más o menos diversas a sus postulados centrales. Tampoco es cierto que el proceso de globalización haya sido puesto en marcha por las corporaciones transnacionales, cuando en verdad las empresas productivas, primero, y las financieras, tecnológicas o de comunicaciones, más tarde, tuvieron que adaptar su organización a un mundo en pleno proceso de transnacionalización. Pero una de las nociones más arraigadas en cuanto a la globalización es que ésta implicaría el fin del Estado nacional. Ciertamente, se hace necesario realizar una revisión profunda de los conceptos de frontera y de soberanía nacional, cuando una parte creciente de las actividades de produc-

*Consultor del BID. Miembro de la Fundación Chile XXI. Secretario Ejecutivo del Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile. Diagonal Paraguay 265, Torre 15 of. 1303, Santiago de Chile, Chile. Tel.: (56-2) 678-2076/2091, fax: (56-2) 678-2006. Correo electrónico: ltomassi@abello.dic.uchile.ci.

ción y de consumo, tanto económico como cultural, responden a los impulsos de fuerzas globales. Pero esto no significa el fin del Estado nacional, sino que más bien plantea el desafío de repensarlo y rediseñarlo. Quizá una de las partes más importantes de este desafío consista en pensar cómo contrarrestar los fenómenos de inseguridad e incertidumbre que la globalización desencadenó al poner en crisis las instituciones del Estado del bienestar.

Falsos debates

El proceso de globalización constituye la fuerza dominante del mundo en que vivimos. Como ha ocurrido con este tipo de fenómenos a lo largo de la historia, la globalización no sólo es el rasgo central de nuestro tiempo, sino también fuente de profundas controversias. Quisiera comenzar refiriéndome, en forma más o menos directa, a algunas de ellas, dejando seguramente en la sombra muchas otras. Aquí se describirá sumariamente ese fenómeno, destacando su impacto sobre la sociedad del bienestar en forma solamente indicativa y general.

¿Se trata de un hecho nuevo o de un proceso que, bajo diversas formas, se ha venido desarrollando desde hace mucho tiempo? ¿Es un fenómeno fundamentalmente económico o también presenta otras dimensiones no menos importantes? ¿Es meramente sinónimo del triunfo y la expansión del mercado en el mundo entero? ¿Representa un proyecto perverso de las naciones capitalistas para imponer sus modos de producción, el predominio de sus recursos financieros y sus formas de vida en todas partes? ¿O es un proceso que se desarrolla solamente entre algunos países protagónicos excluyendo a otros? ¿Tiene, inevitablemente, a la desaparición o debilitamiento del Estado? ¿Equivaldrá su triunfo al fin de la historia? A mi juicio, se trata en general de falsas polémicas que, no obstante, han coexistido con el avance de este proceso¹.

Para examinar estos interrogantes es necesario partir de una definición provisional de globalización. Aquí se concibe como "un proceso de difusión mundial de ciertas formas de conocimiento, de producción social y de vida, capaz de integrar en una red global las distintas esferas de todas las sociedades na-

cionales" (Urzúa, 1997: 23). Se trata, pues, de una visión muy amplia del fenómeno.

En una visión de largo plazo, tan legítima como sugerente, diversos autores han mostrado la longevidad de este fenómeno². "La globalización de la economía mundial en estas últimas décadas del siglo XX –señala Aldo Ferrer (1996) en una obra notable– ha vinculado aún más la realidad interna de las naciones con su contexto externo. La expansión del comercio, las operaciones transnacionales de las empresas, la integración de las plazas financieras en un mega-mercado de alcance planetario, y el espectacular desarrollo de la información, han estrechado los vínculos entre los países". Pero señala que, junto con esta tendencia hacia la globalización, coexisten múltiples fuerzas endógenas. Este contrapunto, según él, se inició alrededor del año 1500, cuando convergieron el aumento persistente de la productividad con el establecimiento de un sistema internacional globalizado, planteando el dilema de la interacción entre el ámbito interno y el contexto mundial como factor determinante del desarrollo y del subdesarrollo, y de la distribución del poder, entre los distintos países del mundo. Sin embargo, estos análisis se refieren fundamentalmente a la integración de las distintas economías nacionales en un solo mercado global, sin prestar parecida atención a la poderosa difusión de ideas, valores, conocimientos, formas de organización social, fuentes de información y comunicación, estilos de vida, pautas de comportamiento y formas de subjetividad que caracterizan nuestro tiempo. El proceso de globalización, a partir de la definición propuesta anteriormente, es un fenómeno nuevo.

Por la misma razón, no es un hecho puramente económico, aunque sus primeras manifestaciones se hayan dado, gradualmente, en el campo del comercio, la producción y las finanzas. Desde este punto de vista, la globalización se identifica con la creciente aceptación del mercado y de la empresa privada como los mecanismos más efectivos para promover las actividades económicas, organizar los factores productivos y procesar las transacciones de bienes y servicios. Pero en los últimos decenios, este proceso ha desbordado la esfera económica.

"El ritmo de la globalización ha experimentado una notable aceleración en los últimos años. El ámbito real de la globali-

zación se ha expandido más allá del campo de la economía para incluir los dominios propios de las normas y prácticas de la vida social, cultural y política. Esta intensificación del proceso de globalización ha ido acompañada de cambios importantes en el papel y la responsabilidad de un amplio abanico de instituciones humanas: las familias, comunidades y organizaciones de la sociedad civil, las empresas, los Estados y las organizaciones multilaterales [...]. Las dimensiones sociales de la globalización abarcan las relaciones que se dan en las familias, en las organizaciones sociales y en la etiqueta o formas de comportamiento, así como en los estilos de vida y patrones de consumo (de bienes y servicios, de productos de consumo durable, de artículos de moda o de diseño, de alimento y bebidas). Sus dimensiones culturales incluyen dominios tan importantes como los de los valores, la religión y la identidad personal, incluyendo las formas de empleo, y nuestra relación con la televisión, los videos, la música, la danza, los deportes y los viajes internacionales. En el plano político, la globalización se refleja en la extensión de sistemas de gobiernos pluralistas, de democracias multipartidarias, de direcciones libres, de sistemas de administración de justicia independientes y de la defensa de los derechos humanos.”

(Emmerij, 1997: 27-28)

El proceso de globalización tampoco es sinónimo del triunfo del mercado. Es cierto que el reconocimiento del mercado como un buen árbitro de la actividad económica representa uno de los grandes consensos alcanzados hacia fines del siglo: se llegó a él después de la gran transición económica mundial iniciada en los años 70 con la crisis del petróleo, el cambio tecnológico y la reestructuración productiva en los países avanzados, la crisis y caída de los sistemas socialistas y el agotamiento de las estrategias ensayadas en la mayor parte del mundo en desarrollo con su excesiva confianza en el mercado interno, en la planificación de la economía y en la intervención del Estado. Pero si uno observa el debate entre social-demócratas y neoliberales, entre moderados y ortodoxos, llega a la conclusión de que prácticamente todos los principales voceros de la escuela triunfante, *grosso modo* encarnada por el neoliberalismo anglosajón, están comprometidos con una determinada economía de mercado. Son muy pocos los que desplegarían la misma dialéc-

tica para defender el derecho de cada sociedad a adoptar diversas modalidades de economías de mercado. Y sin embargo, lo que existe no es un solo tipo de economía de mercado, sino diversas variedades en que el paradigma anglosajón enfrenta alternativas más discretas en las economías de la Unión Europea, del Norte de Europa y de Japón. La diferencia entre los dirigentes y economistas de la primera mitad del siglo XX –un período marcado por diversas dosis de pensamiento keynesiano– y los actuales, es que los primeros heredaron de una gran depresión internacional y de dos guerras mundiales cuotas razonables de modestia, eclecticismo y pragmatismo, mientras que el pensamiento que aparentemente triunfa en la actualidad presenta grados de simplificación dogmática sólo comparables a los que inspiraron al comunismo en sus mejores días. Las visiones dogmáticas tienen el defecto de que no pueden ser contrastadas con la realidad. La transformación del “milagro asiático” en la “crisis asiática” probablemente no remecerá las convicciones de la escuela en boga, como tampoco lo hicieron otras señales de alarma en el pasado. Pero el hecho es que el mundo actual se caracteriza por la coexistencia de diversas economías de mercado y no por el triunfo de una sola³.

Un sesgo muy difundido es el de atribuir a este proceso el carácter de un proyecto perverso orquestado y puesto en práctica por las grandes naciones industrializadas para dominar el mundo y explotarlo en su provecho mediante la penetración de sus empresas y sus sistemas productivos, sus capitales y sus recursos financieros, sus patrones de vida y de consumo, y de sus ideas, preferencias y valores a través de la industria de las comunicaciones. No se trata de que todo esto no ocurra, porque la lógica de la globalización y del mercado otorga ventajas a los actores más poderosos y competitivos, sino de que ello obedece más a la lógica del sistema que al proyecto de esos actores. La cuestión es, entonces, si es posible modificar esa lógica, u optar por una alternativa, a fin de evitar los efectos concentradores de ventajas que aquella conlleva.

Esta cuestión está vinculada a la falacia de que el proceso de globalización ha sido puesto en marcha por una institución que habría nacido en el último tercio del siglo XX: la corporación transnacional. La verdad histórica es que las empresas productivas, primero, y las financieras, tecnológicas o de comuni-

caciones, más tarde, muchas de las cuales ya existían con sus mismas razones sociales, tuvieron que adaptar su organización a un mundo transnacionalizado o globalizado. Este sesgo fue particularmente claro en la teoría de la dependencia, en cuyo desarrollo a partir de fines de los años 60, tuvieron mucho que ver afamados líderes e intelectuales latinoamericanos. Su tesis central puede resumirse así:

‘El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia a ambas estructuras es que la desarrollada, en gran medida en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto entre países como entre regiones (y clases) de un mismo país.’

(Sunkel, 1971)⁴

Una de las críticas formuladas a la teoría del desarrollo es que tuvo en definitiva un sesgo ideológico –casi tautológico– en el sentido de que no siempre fue coherente con su propósito de analizar las relaciones de dependencia en situaciones históricas concretas, y que caracterizó esas situaciones en torno de ciertos tipos, cuyas diferencias no alteraban las conclusiones del análisis. De esta manera, forzó la interpretación para llegar una y otra vez a las mismas conclusiones, como por ejemplo al medir con la misma vara las relaciones de dependencia en economías de enclave, en economías nacionales primario-exportadoras, en procesos de capitalismo dependiente o en experiencias de desarrollo asociado.

Otro juicio cuya falta de validez universal está vinculada a las consideraciones precedentes se refiere a que el proceso de globalización se verificaría exclusivamente entre un número de Estados nacionales y agentes privados protagónicos, excluyendo a una gran parte de los países del mundo o de sus sectores sociales, tal vez mayoritaria. Esta opinión, muy generalizada, tendría base en una concepción del proceso de globalización fundamentalmente circunscripta a las relaciones económicas internacionales, que se aparta del concepto amplio aquí pro-

puesto. Por lo demás, una visión discrepante, como ésta, sólo se sustenta en la medida en que se entienda que es posible participar en el proceso de globalización sin usufructuar en forma equilibrada todas las ventajas, sino también desempeñando el papel de un miembro desaventajado. Las sociedades actuales están plagadas de ejemplos que muestran la participación de actores integrados desventajosamente, aunque no enteramente excluidos, en el sistema global en expansión. La rebelión zapatista iniciada en Chiapas difundió sus ideales y se conectó con el mundo a través de un *home page* en Internet mucho antes de que el gobierno de México se percatara de ello. Una caleta artesanal de pescadores que me correspondió evaluar, que sólo contaba con un motor fuera de borda entre dieciséis botes, poseía una discoteca equipada con los últimos adelantos en equipos de sonido. Junto con muchos otros, estos son ejemplos de la posibilidad que tienen los miembros más desfavorecidos de la cadena internacional de incorporarse al proceso de globalización, como así también de su dificultad para incorporarse plenamente en él.

Una de las nociones más arraigadas con respecto a la globalización es que ésta implicaría necesariamente el fin del Estado nacional. Ciertamente, este proceso hace necesario realizar una revisión profunda de los conceptos de frontera y de soberanía nacional, y determina que una parte creciente de las actividades de producción y de consumo, así como de las ideas y de la vida de las personas y de sus instituciones, sean inducidas por fuerzas globales. Pero esto no significa el fin del Estado nacional; más bien le plantea desafíos formidables, que hacen necesario repensarlo y rediseñarlo. A este tema se dedicará la última parte de este artículo. Lo que hace fundamentalmente este proceso es suscitar con más fuerza el dilema, siempre latente en el mundo moderno, entre fuerzas endógenas y contexto externo (Ferrer, 1996: 13). En diversas etapas, este dilema fue zanjado a favor de uno u otro extremo. En la época del concierto europeo, los Estados nacionales "se parecían unos a otros en sus costumbres, su religión y su cultura, y estaban estrechamente conectados por intereses recíprocos", lo que frecuentemente hacía que las exigencias del equilibrio del poder o el entrelazamiento de los intereses dinásticos limitaran o morigeraran las aspiraciones de determinadas naciones (Heeren, 1829).

En cambio, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el nacionalismo económico y político reorganizó la mitad del mundo en vastos imperios coloniales, generó la guerra franco-alemana y provocó dos guerras mundiales. Actualmente, la experiencia más avanzada en integración internacional, la Unión Europea, es la creación –aún inacabada– de miles de decisiones nacionales; el conflicto bélico con Irak –siempre presente– depende de una decisión de Hussein Saddat, y los efectos internacionales de la crisis asiática han sido diferentes de conformidad con las políticas financieras adoptadas previamente por los distintos países que podían haber sufrido sus impactos.

Entre los falsos debates o las apreciaciones equivocadas que aquí se trata de refutar no podría dejar de mencionarse la que sostiene que la globalización, concebida como el triunfo mundial de un determinado tipo de capitalismo, pondrá término a la historia. Esta visión, inspirada en Haegel a través de la interpretación contenida en las clases o lecturas de Koheve, ignora que mientras haya hombres, habrá opciones valóricas y, por lo tanto, historia. En este artículo sostengo que el proceso de globalización, y las transformaciones tecnológicas, económicas y sociales que difunde a través de las diversas sociedades nacionales, tiene como explicación y motor un radical cambio valórico. Este cambio, lejos de clausurar la historia, acentúa su apertura, su ruptura con los valores e instituciones de la modernidad madura, su capacidad de cambio y, por lo tanto, su diversidad, indeterminación e incertidumbre.

Definición del proceso

He iniciado estas reflexiones proponiendo que el proceso de globalización constituye el rasgo central de nuestro tiempo. Lo definí tentativamente como la disfunción en el ámbito mundial de ciertas formas de conocimientos, de producción y de vida, capaz de integrar en una red global las distintas esferas de todas las sociedades nacionales. El reconocimiento de la importancia que tiene este fenómeno en las sociedades actuales ha planteado la preocupación por definir su naturaleza, identificar lo que ha cambiado y lo que ha dejado atrás el avance del proceso, evaluar sus consecuencias, explorar sus alternativas

y diseñar las estrategias económicas, sociales y políticas que los países podrían ensayar para insertarse en él en forma no perjudicial o incluso ventajosa.

La mejor manera de intentar una definición de este proceso es compararlo con aquello que ha dejado atrás. Otra consiste en identificar sus efectos en los ámbitos del conocimiento, la economía, la sociedad y la cultura. Otra apunta a indagar por su sentido o dirección histórica.

Aunque no exploré aquí este último camino, conviene hacer notar desde un comienzo que la importancia del proceso de globalización, desde el punto de vista de su impacto en la vida de las sociedades y de las personas, no radica primordialmente en la capacidad de difusión internacional e intersocietal que éste entraña, sino en el contenido o signo de lo que difunde. Ocurre lo mismo que con el transistor, que sirve para difundir electrónicamente cualquier cosa, pero cuya utilidad es apreciada por el usuario en términos de la información o del mensaje que transmite. Podría decirse que la globalización también sirve para transmitir cualquier cosa pero que, de hecho, transmite preferentemente esas ideas, valores, procesos, productos, formas de organización y de comportamiento generadas por la cultura y las contraculturas emergentes. Internet puede transmitir información del Gobierno de Estados Unidos o del Movimiento Zapatista. En estos casos, el medio no necesariamente constituye el mensaje. Aunque no me detendré aquí en esta tesis, sostengo que la globalización difunde las expresiones de la modernidad avanzada, con su rechazo a los modelos o proyectos generales y su preferencia por la diversidad, la creatividad, el cambio y por la construcción de identidades personales y sociales, con todos los márgenes de inseguridad que ello lleva consigo.

Sin embargo, a esta altura conviene aproximarse a una definición de este fenómeno para analizar solamente cuándo se inicia, qué lo diferencia de etapas anteriores y cuáles son, por lo tanto, los rasgos que lo caracterizan. Esta última parecería ser una tarea relativamente simple. Sin embargo, como ocurre con todos los procesos históricos complejos, los debates que esta cuestión ha provocado han conducido a una situación en la que, pese a la riqueza y multiplicidad de los análisis, se tiene a veces la sensación de que los árboles no dejan ver el bosque.

La mayor parte de las perplejidades al respecto surgen del hecho de que, tratándose de un fenómeno aparentemente nuevo –en la medida en que es lo que caracteriza a nuestra época y la diferencia de los períodos precedentes– algunos de sus elementos constitutivos parecen tener antecedentes muy antiguos. En *History of the Political System of Europe and its Colonies*, Heeren se refería a la comunidad de cultura, costumbres e intereses de los países europeos bajo el antiguo régimen⁵. Aldo Ferrer iniciaba su historia de la globalización en la época de los descubrimientos y la rastreaba a lo largo de los trescientos años que median desde el comienzo de la Modernidad hasta el siglo XIX. Durante ese período de progresiva internacionalización de las culturas nacionales se podía, si no se estaba conforme con lo que se tenía, buscar lo que deseaba en otra parte. Pero la mayoría de bienes y mensajes que se consumía se generaban en la propia sociedad, y había estrictas leyes de protección a lo que cada país producía. Ahora lo que se produce en todo el mundo está aquí, y es difícil saber qué es lo propio. La internacionalización fue una apertura de las fronteras geográficas de cada sociedad para incorporar bienes materiales y simbólicos provenientes de los demás.

“La globalización supone una interacción funcional de actividades económicas y culturales dispersas, bienes y servicios generados por un sistema con muchos centros, en el que importa más la velocidad para recorrer el mundo que las posiciones geográficas desde las cuales se actúa.”

(García Canclini, 1995: 16)

Una tendencia multidimensional

Un ritmo de crecimiento económico sin precedentes históricos como el que mostraron los países industrializados durante los veinticinco años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, período que comenzó un poco más tarde en los países del campo socialista y de América Latina, junto con un nuevo auge del comercio internacional, no bastan para explicar el proceso de globalización que a continuación tuvo lugar en estas y otras dimensiones. Incluso en un plano preponderantemente econó-

mico, cabe destacar tres entre los factores que lo explican, siendo dos de ellos de carácter tecnológico. El primero, la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico que permitió dividir el ciclo productivo, y reestructurar el conocimiento, la producción, las finanzas, el consumo y los mercados laborales bajo la forma de redes transnacionales. El segundo, los cambios tecnológicos, sociales y culturales que hicieron posible una dramática expansión de la información, las comunicaciones y los viajes, acortando la distancia entre las naciones. Tercero, la morigeración o el desmantelamiento de las políticas gubernamentales que tradicionalmente habían restringido las transacciones internacionales, como consecuencia de la construcción de una creciente interdependencia.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los años 90, el comercio internacional creció a un ritmo entre 1.5 y 2 veces superior a la tasa anual de crecimiento del PIB. Este fenómeno se explica por la recuperación de las economías en los países industrializados y por la acción del GATT así como, posteriormente, por la Ronda Uruguay que dio origen a la Organización Internacional de Comercio (OMC). De esta manera, los mercados internacionales crecieron más rápidamente que la economía mundial, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En los países del sudeste asiático y los de América Latina, la participación de las exportaciones en el PIB aumenta del 14 al 23 % entre 1980 y 1985, ganancia compensada en esta región del mundo debido a la tendencia estructural a la caída de los precios de sus productos de exportación. Con todo, más de un 80 % de la producción mundial no se transa en los mercados externos. Por otra parte, el comercio internacional está fuertemente concentrado en pocos grupos de naciones, como las que integran la Unión Europea, cuyas exportaciones representan el 36 % del intercambio mundial y se dirigen en un 60 % a los países miembros de ese esquema; o como en el caso de Estados Unidos y Canadá, cuyo comercio recíproco representa alrededor del 37 % de sus exportaciones totales (French-Davis, en Urzúa, 1997).

Ya se ha señalado que la tercera revolución tecnológica –la de la microelectrónica, la robotización y la informática– ha incrementado extraordinariamente la importancia del factor conocimiento en el proceso productivo; ha reemplazado el volu-

men por la calidad como objetivo de la empresa.

“Las empresas de alta calidad no necesitan controlar amplios recursos, ejércitos disciplinados de trabajadores, o utilizar rutinas predecibles. No necesitan estar organizadas en forma de pirámide, como lo requería la producción estandarizada, con máximos ejecutivos poderosos presidiendo sobre varios niveles de gerentes, y sobre un grupo aún mayor de operarios, todos los cuales seguían procedimientos preestablecidos. Los tres grupos de profesionales que dan la mayor parte de su valor a la nueva empresa –los que identifican los problemas, los que los resuelven y los mediadores estratégicos– necesitan estar en contacto directo unos con otros y descubrir constantemente nuevas oportunidades. Sus mensajes deben fluir clara y rápidamente (desde todos los puntos) para poder aplicar las soluciones correctas a los problemas correctos en forma oportuna. Allí no hay lugar para la burocracia.”

(Reich, 1991: 87)

Más que a una pirámide, la empresa moderna se parece a una red o a una telaraña, entrelazada y abierta a la incorporación de toda clase de innovaciones en materia de procesos, productos, mercados, imagen o *marketing*. Sus intermediarios estratégicos operan desde el centro de esta red, pero también desde cada uno de los puntos de intersección entre sus elementos integrantes, pues lo esencial es establecer una comunicación rápida e informal entre los intermediarios. Las tecnologías de la información han aumentado la capacidad de coordinación entre grupos cada vez más extensos de personal cuya labor no depende de procedimientos operativos rutinarios, y ha bajado sus costos. En esa red global que es hoy la empresa, su capacidad de innovar, como conjunto, es mucho más que la simple suma de sus partes. La omnipresencia en todos los mercados de los diseños *Benetton* o *Versace*, de los automóviles *Volkswagen* o *Toyota*, de los canales de televisión o de los distintos circuitos telefónicos ya no se debe tanto al comercio internacional como a la alianza, fusión o globalización de empresas de productos y servicios.

Más significativo aún ha sido el aumento y la globalización de los flujos financieros internacionales. Los mercados internacionales de capital prácticamente habían desaparecido con la

crisis de los años 30, reconstituyéndose lentamente después de la Segunda Guerra Mundial gracias a los créditos para reconstrucción y a la inversión extranjera directa de Estados Unidos, para reaparecer espectacularmente al promediar los años 70, debido a los excedentes de liquidez causados por la crisis del petróleo y la transición económica mundial que se acentúa en aquellos años. Naturalmente, en un comienzo, dicho exceso de liquidez debió ser manejado por los bancos comerciales, los cuales debieron expandir fuertemente sus créditos y diversificar sus riesgos, tornando elegibles a deudores que antes no lo eran, fenómeno que a principio de los años 80 había conducido a una peligrosa acumulación de deuda externa en numerosos países de África, Europa del Este y América Latina, que se tradujo en un reguero de crisis de pago y en la aplicación generalizada de políticas de ajuste.

El lento y penoso restablecimiento de los equilibrios financieros, hacia fines de los años 80, permitió una fuerte recuperación de la inversión extranjera directa (IED) y, sobre todo, de movimientos de capitales de corto plazo bajo la forma de créditos, depósitos bancarios en moneda extranjera, o compra de acciones o bonos en los mercados de valores, movimientos que, considerando su sesgo especulativo, son altamente volátiles. En el caso de América Latina, durante la primera mitad de los años 90 sólo uno de cada cuatro dólares ingresados del exterior correspondió a IED, representando el resto movimientos financieros de corto plazo.

Pero actualmente la globalización abarca mucho más que la economía y el mercado.

“Ese concepto adquiere hoy día el estatuto de un proceso cultural irrefrenable y autónomo en que la idea de cultura y de mercado se funden en el marco de una concepción del mercado ampliada y revalorada. De un mercado pensado no sólo como lugar de intercambio de mercaderías sino como un conjunto de interacciones socio-culturales más complejas. Los mismos soportes (redes electrónicas, televisión, satélites, radiodifusión) que permiten los flujos de capitales entre los centros financieros transnacionales, constituyen el actual sistema de comunicaciones y cultura, tanto en América Latina como en cualquier parte del mundo. Los flujos desterritorializados

de información, bienes, personas, imágenes e ideas se confunden con los flujos financieros que fluctúan en los mercados transnacionales. Flujos de información que son producidos, apropiados y consumidos, en la esfera de los medios y de la cultura globalizada. En este contexto, la globalización no implica sólo intercambio entre Estados nacionales, sino la producción a escala mundial de una cultura mundial integrada que aporta tanto a la hibridización como a la homogeneización entre lo nacional y lo global.”

(Bentes, 1996)

Según Ivana Bentes, el modelo tradicional de comunicación de masas, centrado en monopolios en que uno produce para muchos, da lugar, en la globalización electrónica, a formas de comunicación de muchos para muchos, como en Internet y sus *Home Page*, espacios electrónicos de discusión e instancias de conversación *on-line*. Esta “cultura popular internacional”, como la define García Canclini, determina que grandes sectores de las sociedades se distancien de la cultura escrita y adopten diversas formas de cultura oral, a la que se accede a través de la radio, los canales de televisión y los medios populares de comunicación.

Los “oralistas” reemplazan la cultura letrada por un tipo de cultura oral, audiovisual, mediática que proporciona las imágenes y conceptos a partir de los cuales actúa una parte creciente de la sociedad. Un personaje de la televisión brasileña que representa a un comerciante ambulante, Marcinho, domina el discurso sociológico acerca de la interdependencia que existe entre la estructura social, el comercio, la ganancia, la corrupción y la violencia a partir de un auto-didactismo parábólico, afirmando que no necesita ir a la universidad para estar informado y “antenado” respecto de lo que acontece a su alrededor. Junto con la cultura escrita, se va vaciando el espacio público en beneficio del privado, sea éste comercial o doméstico. Los medios de comunicación e información globalizados penetran en el hogar y en la subjetividad de las personas difundiéndolos márgenes, valores y formas de vida a través de todas las sociedades nacionales.

Consecuencias políticas y sociales

Debido a su carácter multidimensional, el proceso de globalización no tiene sólo consecuencias económicas, sino también políticas y sociales. De hecho, el análisis se ha concentrado en las primeras, en tanto que estas últimas, hasta ahora, se limitan a reflejarse en una progresiva sensación social de malestar poco formalizada con respecto a la situación actual de la sociedad y la política.

Las consecuencias políticas y sociales del proceso de globalización, y de la difusión de las formas de organización y de vida por la modernidad avanzada que dicho proceso transmite a través de las fronteras nacionales, determinan una compleja mezcla de riesgos y oportunidades. Por una parte, se traduce en una sensación generalizada de cambio, de desprotección e inseguridad, que Umberto Eco comparó con la *insecuritas* que caracterizó la transición desde la ruina del imperio romano hacia la formación de la Baja Edad Media (Eco, 1974). Por la otra, amplía extraordinariamente márgenes de opción, libertad y creatividad del sujeto, liberándolo en crecientes medidas del imperio de modelos y proyectos sociales preestablecidos, y permitiéndole no sólo escoger entre más alternativas, sino incluso construir identidades. En el fondo, los riesgos que plantea este proceso son la contrapartida de sus oportunidades, y ambos definen los rasgos culturales de la postmodernidad o de la modernidad avanzada.

La política ha sido siempre, en gran medida, un reflejo del contexto en que se desarrolla. No es de extrañar que, si éste se transforma, se modifiquen las bases tradicionales del quehacer político. El proceso de globalización y la nueva sensibilidad cultural que éste conlleva han alterado profundamente esa actividad, comenzando por las formas tradicionales de representación, elemento central de la teoría democrática, que se ven seriamente amenazadas en unas sociedades caracterizadas por crecientes cuotas de información y de conocimiento, que tienden a sobrepasar los mecanismos clásicos de intermediación política. Tanto las perplejidades de los dirigentes políticos como los factores de la desafección de la ciudadanía señalan por dónde pasan las alteraciones mencionadas. A continuación enumeraré algunos de esos cambios para detenerme luego en ellos:

- * Han cambiado los referentes tradicionales de la actividad política: la nación, el Estado, las clases sociales y las ideologías, sin ser reemplazados por otros.
- * Se ha transformado el concepto de la representación según la teoría clásica, tornándose menos colectiva y más difusa, menos mediatizada y más directa, menos indiscutible o de menor intensidad, sin que tampoco haya cristalizado en la práctica un nuevo concepto.
- * Existe una fuerte presión para intensificar la participación de las comunidades y la gente en las decisiones y en la vida política, sin que haya surgido una institucionalidad adecuada para ello.
- * Hay una crisis o desvalorización de las instituciones políticas, comenzando por el Estado y sus principales órganos, el Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas, los parlamentos y la administración de justicia.
- * Se observa una crisis más clara aún en los partidos políticos, llegando a señalarse que hay un solo país latinoamericano en donde funciona –o ha vuelto a funcionar– normalmente un sistema de partidos.
- * Se advierte un vacío de ideas y valores tanto en el diálogo como en el juego político, y un excesivo peso de los intereses, que parecerían pasar a ser el objeto central de la política, lo que alienta la corrupción.
- * Hay un rechazo a la absolutización de las ideologías.
- * En su lugar se afirman nuevos temas y nuevos actores.
- * Hay una crisis del Estado y una sentida necesidad de reintegrarlo a la sociedad civil.
- * Por todas estas razones se han confundido las fuentes de la legitimidad.

Ha crecido la preocupación por la gobernabilidad democrática en los países latinoamericanos sin que ellos constituyan una excepción frente al resto del mundo. Es paradójico que esta preocupación nazca o se agrande precisamente después que el sistema democrático haya logrado extenderse a toda la región. El cambio de época al que se hacía referencia anteriormente, los nuevos rasgos de la modernidad y el surgimiento de sociedades más complejas, tienden a modificar los sistemas políticos y a debilitar su gobernabilidad.

Debido a la creciente diferenciación de los intereses que se expresan en una sociedad moderna, su gobernabilidad es un fenómeno complejo y los factores que la hacen posible, o que la debilitan, son múltiples. Los dirigentes y la opinión pública son conscientes de que la gobernabilidad de la democracia no está garantizada. Sin embargo, se suele tener una visión parcial y reducida de sus causas –y por lo tanto de los riesgos contra los cuales hay que prevenirse–, basada en experiencias particulares de procesos muchas veces inconclusos.

Se hace sentir la falta de una visión sistemática de este fenómeno, de los factores que lo explican y de aquellos que lo amenazan. Es cierto que, así como en el pasado muchas veces una política económica populista desbarató la democracia, así también es cierto que en los últimos años la reacción de la ciudadanía obstruyó a gobiernos que intentaban aplicar una política económica correcta. Pero la gobernabilidad no está condicionada exclusivamente por la política económica: lo está también por la desigualdad social y la inadecuación de los sistemas políticos a las nuevas realidades.

Gravitan en este último campo el mal diseño y el ineficiente funcionamiento del Estado, la obsolescencia de los sistemas y los partidos políticos, la debilidad de los parlamentos, la insuficiencia de los servicios de justicia, la corrupción, la violencia, la desigualdad y la pobreza, los fuertes desequilibrios regionales y la insuficiente participación de la ciudadanía en la política.

La teoría liberal, basada en la democracia representativa, también ha sido cuestionada por estas nuevas sensibilidades. Dentro de ese marco, los ciudadanos ejercían sus derechos en los actos electorales y, entre unos y otros, delegaban el manejo del sistema político a los representantes que habían elegido. La complejidad, el dinamismo y la volatilidad de la vida moderna (en gran medida fruto del proceso de globalización) han determinado que el concepto de la representación, así entendida, sea insuficiente. En un mundo como éste, la soberanía popular –enfaticada después que la soberanía nacional–, que sólo se ejercía en las urnas, tiende a ser reemplazada por el concepto y la práctica de la participación social⁶.

El sistema representativo clásico constituía una democracia mediatizada. Actualmente, los intermediarios o representantes de los ciudadanos, sean los parlamentos, los partidos

políticos, sus cúpulas o sus operadores, no monopolizan la articulación y expresión de sus intereses como lo hacían antes, debido a que en una sociedad más diversa, más asertiva e informada, la gente tiene visiones propias sobre los asuntos de interés público y aspira a intervenir de alguna manera en su manejo.

Entre los diversos medios de socialización, información y creación de opinión pública, los medios de comunicación tienen un papel muy importante, que se agiganta día a día. La opinión pública obtiene de los medios sus informaciones, sus puntos de referencia y sus posiciones mientras que los medios y los comunicadores asumen una parte creciente de las tareas que estaban reservadas a los políticos. Los partidos no sólo carecen de la exclusividad en la configuración de los programas que interesan a la ciudadanía, sino también en la elección de sus candidatos: surge una contraposición entre la opinión pública y los partidos políticos. Tanto la brevedad del tiempo de que disponen los dirigentes en los medios de comunicación como la abundancia de los mensajes que éstos difunden constriñen la proyección de los políticos.

Los medios también acortan el margen de acción del poder ejecutivo y de la presidencia en la medida en que tienen una influencia determinante en la confección de la agenda pública y, por ende, en los programas gubernativos. Los estadistas y los dirigentes se han dado cuenta de que no basta con tener la autoridad constitucional para desempeñar un cargo de representación popular, sino que es necesario también ser un buen comunicador. Lo mismo se aplica a la propaganda, las campañas y las encuestas, que influyen decisivamente en la opinión pública, y que se han convertido en una verdadera obsesión para los políticos (Bagdikian, 1992; Fallows, 1995 y Grossman, 1995).

Los sistemas representativos basados en procesos electorales y en la competencia entre candidatos designados por los partidos, dentro de marcos formales previsibles, dan lugar a otros basados en la expresión de las posiciones de un público más informado, activo y fragmentado; en la necesidad de reflejar los intereses propios de esa diversidad de situaciones; en la mayor gravitación de las organizaciones gremiales, sociales y locales; y en el debilitamiento del liderazgo político de carácter

formal o tradicional frente a la proliferación de los líderes de opinión en una sociedad que ya no cree que “todo es política”.

Estas fuentes de representación se cruzan con la influencia de los “poderes fácticos”, cuyo peso en una sociedad moderna hace aparecer como un cuento de hadas el papel de los antiguos grupos de presión, sean aquéllos el establecimiento militar, la empresa, las finanzas, las asociaciones ilícitas o los propios medios de comunicación (Cerny, 1990; Gibbins, 1989; Connolly, 1988; ILPES, 1997).

Las expresiones de la modernidad avanzada, difundidas por el proceso de globalización, también han tenido fuerte impacto en las sociedades. En América Latina, estructuras sociales relativamente claras, como la que diagnosticara en los años 50 don José Medina Echevarría, con sus clásicas dicotomías entre obreros, sectores medios y oligarquías; trabajadores agrícolas y urbanos, y pobladores urbanos marginales o activos, se han desdibujado. Esa estructura ha sido reemplazada por otras que presentan una mayor continuidad, fluidez y flexibilidad, sin abatir dramáticamente la proporción que representa la pobreza. Las desigualdades en la distribución del ingreso y las oportunidades han demostrado ser extremadamente resistentes a los beneficios generados por el desarrollo, aunque ha aumentado el acceso a la educación, la información y los servicios urbanos modernos. En sociedades más difusas como las actuales, la movilidad social de carácter vertical ha perdido en parte su importancia y ha aumentado la que presenta la movilidad horizontal u ocupacional. Los roles que pueden desempeñar las personas en la sociedad se han multiplicado considerablemente, a partir de la diversificación de las oportunidades de educación y capacitación, y de la multiplicación de nichos ocupacionales en el contexto de mercados laborales más diversos y complejos. Con ello, han aumentado las posibilidades de las personas de acceder a esos distintos roles, o de cambiarlos por otros. El cambio, y no la estabilidad, pasa a ser un rasgo dominante en las nuevas sociedades, y no sólo en el plano de la estructura social en su conjunto sino también en el de las identidades y roles personales en el ciclo de la propia vida (Giddens, 1991; Lash y Friedman, 1992; Vattimo, 1985, Lipovetsky, 1994).

Diversos factores, materiales y culturales, han influido en estas transformaciones societales. El proceso de globalización

ha expuesto estas fuerzas de cambio, en distintas medidas, a todas las sociedades nacionales. Entre las fuerzas de largo plazo se destacan, en primer lugar, los cambios demográficos: el engrosamiento de la parte superior de la pirámide demográfica en los países industrializados, con los consiguientes interrogantes respecto del futuro de los sistemas de seguridad social, y el aumento de las expectativas de vida junto con la declinación de la tasa de nacimientos –con sus efectos contradictorios– en los países en desarrollo. Como consecuencia de las transformaciones productivas y del papel de la informática y las comunicaciones en la economía, se han transformado drásticamente los mercados laborales, con una declinación del número e importancia de los trabajadores de producción y de servicios, una valorización del papel de los que Reich llama los “analistas simbólicos”. Todo ello ha revivido el fantasma del desempleo que recorrió Europa a fines del siglo pasado y fortaleció las posibilidades del marxismo, llegando a niveles de entre el 10 y el 20 % en los países europeos, sin contar la numerosa población pasiva acogida al seguro de desempleo, como consecuencia de los ajustes estructurales experimentados por la economía y los sistemas productivos. A estos factores se une el cambio de las actitudes culturales producido, en diferentes formas y medidas según los países y los grupos sociales, por la difusión de la modernidad avanzada, con su rechazo a los grandes modelos o proyectos sociales, presididos por el Estado, y su preferencia por el sujeto y su capacidad de optar, por la diversidad y el cambio, por la construcción de nuestras propias identidades personales y sociales. El papel de la ciudad, el barrio, la cultura, la familia, los géneros y la juventud también se transforman y se redefinen al margen de categorías sociales establecidas. En suma, hay una pérdida de la fe en la “salvación por la sociedad”, como ha dicho Drucker. Es bien sabido que el largo plazo no sigue siendo tal indefinidamente y que, tarde o temprano, se convierte en presente (Drucker, 1990 y 1993)⁷.

Al igual que los cambios que han afectado a la actividad política, las transformaciones sociales mencionadas han creado un complejo balance de riesgos y posibilidades, la mayor parte de cuyos riesgos confluyen en reducir el ámbito protector de la seguridad social, tal como ésta se construyó durante el desarrollo del Estado del bienestar. A continuación se mencio-

nan algunas de las consecuencias de estas transformaciones en este último sentido.

- * La promoción de la economía de mercado como una propuesta ideológica, y la consiguiente mercantilización de las relaciones sociales, particularmente de las relaciones laborales, así como de las expectativas y comportamiento de las personas.
- * El “consumo como pasión”, como expresión de éxito, y como fuente de identidad, otorgada por el estatus, las marcas y las tarjetas de crédito.
- * El éxito como criterio de evaluación del comportamiento social e individual, y el desplazamiento de las ideas, los valores, la amistad, la lealtad, la honestidad y el tiempo libre como bienes socialmente valorados.
- * La privatización no solamente de las actividades del estado, sino también de un creciente número de formas de comportamiento individual y colectivo, con la consiguiente desvalorización y reducción de los espacios públicos, como el barrio, la plaza, el club o el cine, reemplazados por medios de consumo masivo de bienes, deportes o información como el *shopping*, el estadio o la televisión.
- * La pérdida de gravitación de la convivencia pública en la vida privada y la invasión de esta última por los medios de comunicación, que reemplazan como instrumentos de formación a la familia, la escuela, incluso la palabra escrita, tornando extremadamente neutral la vida de las comunidades y personas.
- * La creciente privatización de los servicios de salud, la tendencia a condicionar su provisión o calidad a la capacidad de garantía o pago que poseen las personas, y las crecientes tensiones que se generan entre los sistemas públicos y privados de salud.
- * Una tendencia similar en materia de seguridad o previsión social, expresada en la expansión de los sistemas de fondos de pensiones, cuyo comportamiento y beneficio dependen de la volatilidad de los mercados de valores y aún no han tenido tiempo de ser evaluados a la luz de la experiencia.
- * El reemplazo de los antiguos sistemas de vivienda social, insuficientes y deficitarios, por otros basados en la entrega de casetas con servicio, ahorro previo vinculado a subsidios, y otros que permiten un mejor uso de los recursos con mayor

cobertura, pero que aparentemente tienden a reforzar la subsistencia y el hacinamiento de viviendas precarias, con la consiguiente concentración de la pobreza urbana.

- * La fragmentación, la constante transformación y la movilidad de los mercados de trabajo que, al mismo tiempo que ofrecen más oportunidades, generan desempleo, incertidumbre y presiones para readecuar permanentemente la fuerza de trabajo.
- * El desprestigio, en general, de las redes de seguridad, que tuvieron su origen en la experiencia europea y el aumento de la inseguridad de las personas en la vida económica y social como contrapartida de la multiplicación de sus oportunidades.

El proceso de globalización, caballo de Troya de los valores de la modernidad tardía, ha multiplicado en forma portentosa la gama de oportunidades de las personas y las sociedades pero, como contrapartida, ha incrementado fuertemente los márgenes de inseguridad e incertidumbre que se empeñó en reducir el Estado del bienestar.

NOTAS

1. Mencioné ya algunas de esas falsas polémicas en Tomassini, 1984, especialmente en las páginas 60 y siguientes.
2. Ver, entre ellos, a Ferdinand Braudel, 1984; Carlo Cipolla, 1989; Angus Madison, 1991 o Paul Kennedy, 1989.
3. Un profundo análisis de esta realidad se llevó a cabo en una Conferencia sobre Teoría y Práctica del Desarrollo que en 1996 convocó a un distinguido grupo de expertos, bajo los auspicios del BID, cuyos trabajos figuran en Louis Emmerij, 1997.
4. Ver también Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, 1979.
5. Publicada en inglés en 1829.
6. Ver Benjamin Barber, 1984; Paul Seligman, 1992; Lawrence Rothenberg, 1992. Desde un punto de vista latinoamericano, ver J. G. Castañeda, 1993, y H. Aguilar Camún, 1988.
7. Ver asimismo Moulian, 1997; Inglehart, 1990 y 1997; Beck, 1986.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR CAMUN, H. (1988) *Después del milagro*. México, Cal y arena.
- BAGDIKIAN, Ben (1992) *The Media Monopoly*. Bacon Press.
- BARBER, Benjamin (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- BECK, U. (1986) *Risk Society*, SAGE.
- BENTES, Ivana (1996) "Cultura y comunicación en América Latina: globalización electrónica", documento no publicado, Río de Janeiro.
- BRAUDEL, Ferdinand (1984) *Civilización material, economía y capitalismo* (3 volúmenes). Madrid, Alianza.
- CARDOSO, Fernando y FALETTO, Enzo (1979) *Dependency and Development in Latin America*. University of California Press.
- CASTAÑEDA, J. (1993) *Utopía Unarmed*, Knopf.
- CERNY, G. (1990) *The Changing Architecture of Politics*, SAGE.
- CIPOLLA, Carlo (1989) *Historia económica de la Europa preindustrial*. Madrid, Alianza.
- CONNOLLY, W. (1988) *Political Theory and Modernity*, Blackwell.
- DRUCKER, P. (1990) *The New Realities*, Harper.
- DRUCKER, P. (1993) *Post Capitalist Society*, Harper.
- ECO, Umberto (1974) *Verso un Nuovo Medioevo*. Mondadori.
- EMMERIJ, Louis (comp., 1997) "Introducción" a *Economic and Social Development into the XXI Century*, Interamerican Development Bank.
- FALLOWS, James (1995) *Braking the News*.
- FERRER, Aldo (1996) *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo (1997) "Políticas Públicas y Globalización Económica", en R. Urzúa, (comp.), *Cambio social y políticas públicas*, Santiago, CAPP.
- GARCIA CANCLINI, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos*. México, Grijalbo.
- GIBBINS, J. (1989) *Contemporary Political Culture*, SAGE.

- GIDDENS (1991) *Modernity and Self Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford University Press.
- GROSSMAN, Lawrence (1995) *The Electronic Republic*. Penguin Books.
- HEEREN, A. (1829) *History of the Political System of Europe and its Colonies*, Londres (original alemán de 1809).
- INGLEHART, R. (1990) *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*. Princeton University Press.
- INGLEHART, R. (1997) *Modernization and Postmodernization*. Princeton University Press.
- KENNEDY, Paul (1989) *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York, Vintage Books.
- LASH, S. y FRIEDMAN, J. (comp., 1992) *Modernity and Identity*, Blackwell.
- LIPOVETSKY, G. (1994) *El crepúsculo del deber*. Anagrama.
- MADISON, Angus (1991) *Historia del desarrollo capitalista*. Barcelona, Ariel.
- MOULIAN, T. (1997) *Chile actual, anatomía de un mito*. ARCIS.
- REICH, Robert (1991) *The Work of Nations*. Nueva York, Vintage Books.
- ROTHENBERG, Lawrence (1992) *Linking Citizen to Government*. Cambridge University Press.
- SELIGMAN, Paul (1992) *The Idea of Civil Society*. Free Press.
- SUNKEL, Osvaldo (1971) "Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina", en *Estudios Internacionales*, nro. 16, Santiago.
- TOMASSINI, L. (comp., 1984) *Trasnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*. Buenos Aires, RIAL-GEL.
- TOMASSINI, L. *Teoría y práctica de la política internacional*. Universidad Católica de Chile.
- URZÚA (comp., 1997) *Cambio social y políticas públicas*. Santiago, CAPP.
- VATTIMO, J. (1985) *El fin de la Modernidad*. Gedisa.

EL DILEMA DE LA GLOBALIZACIÓN ANÁLISIS Y POSIBLES SOLUCIONES*

Georg Vobruba**

La globalización es un conjunto de procesos en virtud de los cuales, entre condiciones de vida geográficamente distantes, surgen interdependencias positivas o negativas y procesos de competencia y de cooperación transnacionales. En su aspecto económico, la globalización es una tendencia de largo plazo que actualmente está siendo impulsada, además, por decisiones políticas que contribuyen a acelerar su desarrollo. Pero la globalización contiene un dilema: aunque en el largo plazo tiende a incrementar el bienestar general de la sociedad, en el corto plazo los procesos de modernización económica que provoca tienen altos costos sociales. Este dilema se agrava porque el tipo de políticas macroeconómicas que los Estados desarrollan en el contexto de la globalización tienden a socavar las posibilidades de llevar adelante políticas sociales paliativas. Si una serie de políticas sociales activas no brindan ayuda a aquellos individuos que en razón de los procesos de modernización deben atravesar transitoriamente problemas sociales, o no compensan a aquellos que quedan irremediabilmente marginados de las nuevas estructuras económicas, la globalización corre el riesgo de generar, a nivel nacional, coaliciones defensivas que bloqueen su desarrollo.

* El presente trabajo –que fue traducido de su versión original en alemán por Renate Hoffmann– se basa en una ponencia presentada en el Seminario “Límites y posibilidades de nuevos sistemas de protección social en el mundo globalizado”, organizado por el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), de Montevideo; el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), de Buenos Aires y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) de Berlín, en Buenos Aires del 18 al 20 de marzo de 1998.

** Prof. Dr. Georg Vobruba: Institut für Soziologie, Universität Leipzig, Augustusplatz 9, D-04109. Correo electrónico: vobruba@rz.uni-leipzig.de.

I. Introducción

En la actualidad se habla mucho de un dramático proceso de globalización que se extendería por todo el mundo. Sin embargo, la globalización no es absolutamente nueva ni se manifiesta en estos momentos a un ritmo particularmente acelerado. Es una tendencia económica permanente en la moderna sociedad capitalista mundial. No obstante, algunas determinaciones y acuerdos políticos (por ejemplo, la creación de acuerdos regionales como el NAFTA, la UE, el MERCOSUR) han contribuido a que este comportamiento sea más visible para la opinión pública.

Desarrollaré mis consideraciones esencialmente a partir de dos aspectos de la globalización: primero, se trata de una tendencia económica de largo plazo; segundo, actualmente es impulsada por decisiones políticas.

Desde la óptica nacional de los diferentes países, esto significa que el proceso de globalización seguramente es inexorable en el largo plazo. En el corto y mediano plazo, en cambio, existen estrategias para no verse involucrado en él. La decisión de integrarse o no al proceso de globalización reconoce causas y consecuencias susceptibles de análisis.

Los procesos de globalización exigen importantes esfuerzos de modernización. Los procesos de modernización y transformación, que transcurren a un ritmo muy acelerado determinan costos que presentan una distribución desigual para las personas y que se manifiestan de diferente manera en el transcurso del tiempo. En el corto plazo es mayor el costo social, en el largo plazo prevalecen los beneficios.

De lo señalado se desprende la siguiente posibilidad: quienes en el corto plazo se ven perjudicados, tratarán de impedir que el respectivo país se sume a la globalización. Si sus esfuerzos fructifican, la sociedad se verá privada de los beneficios que cosecharía en el largo plazo. Se trata entonces de lograr que la desigualdad causada por la globalización/modernización pueda ser sobrellevada políticamente.

Atenuar las secuelas de la desigualdad social es una de las funciones clásicas de la política social. Con ayuda de diferentes ejemplos históricos es posible demostrar que hasta ahora son las sociedades que han sabido atenuar el impacto social

a través de una adecuada política social las que tuvieron activa participación en el proceso de globalización. De ello se desprende que los actuales esfuerzos de globalización también serán exitosos, en la medida en que estén acompañados por adecuadas medidas sociales.

Sin embargo, en el debate social y político prevalece el criterio según el cual la globalización afecta en creciente medida el margen de acción de los Estados, y en particular hace imposible una política social a nivel nacional.

Podemos formular el dilema de la globalización en términos muy sencillos: para que sea exitosa, la globalización necesita de una política social, pero la globalización exitosa socava el Estado de bienestar nacional. Presentaré este dilema como un primer resultado para buscarle a continuación posibles soluciones sociales. A tal efecto se plantearán los siguientes interrogantes: ¿qué relación guardan la globalización y las condiciones de subsistencia de los Estados nacionales de bienestar entre sí? ¿qué otras posibilidades existen para lograr la aceptación de los procesos de globalización sino no es por medio de medidas que atenúen el impacto social?

II. Globalización real

En todo el mundo, las sociedades están persuadidas de que actualmente se está operando una dramática ola de globalización. Conceptos tales como “el *shock* de la globalización” que se emplean recurrentemente en discursos públicos y científicos, sugieren que se trataría de un proceso inesperado, repentino y políticamente descontrolado e incontrolable. De hecho, sin embargo, el proceso de globalización no es algo totalmente nuevo ni se manifiesta en la actualidad en forma particularmente rápida.

La idea de la globalización y de una “sociedad mundial” nace en la Edad Moderna. El concepto apareció primero como modelo normativo en el discurso filosófico. El concepto de “ciudadano del mundo” de Kant (1912) era un proyecto optimista, de elevada carga moral, así como el “internacionalismo proletario” era también un proyecto básicamente normativo. A medida que se desarrolla el capitalismo, sin embargo, comienza a con-

cretarse el proceso de una sociedad mundial. Además de la idea de la sociedad mundial, aparece la globalización real, destruyó las esperanzas normativas centrales que sustentaban la idea de la sociedad mundial. La globalización real no contribuyó a que se desarrollara un interés común ni a incrementar la solidaridad sino a nuevos intereses particulares y situaciones de posible conflicto.

“Existía una historia mundial cuyos esquemas de interpretación popular ya no eran aplicables al mundo real, y una integración global práctica que no se estudió.”

(Bright y Geyer, 1994: 16)

Se plantea entonces la pregunta acerca de una definición y de posibles indicadores de la globalización. Para eso, definiré el concepto de globalización como conjunto de procesos en virtud de los cuales entre condiciones de vida geográficamente distantes, surgen interdependencias (positivas o negativas), en particular procesos que generan relaciones de competencia y cooperación transnacionales. La globalización posee varios componentes, siendo los más importantes las interdependencias comerciales internacionales, las inversiones directas extranjeras (IDEs), la migración, el impacto ambiental negativo transnacional y las interconexiones informáticas transnacionales.

Seguidamente me concentraré en los aspectos económicos de la globalización. Hirst y Thompson (1996) han recopilado datos que permiten describir el proceso de globalización desde fines del siglo XIX. Si se toma como indicador el volumen del comercio exterior, se aprecia que la globalización fue intensificándose en forma constante hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, que en el intervalo existente entre las dos guerras retrocedió considerablemente, y que recién desde fines de la Segunda Guerra Mundial ha vuelto a aumentar en forma permanente.

El cuadro 1 muestra que la “*relative openness*” de importantes economías, definida como volumen del comercio exterior (exportaciones más importaciones) en función del PBI, se incrementa desde 1950 en forma continua pero no espectacular. En 1973 seguía siendo más baja que en 1913 (Hirst, Thompson, 1996: 27-28). Los datos correspondientes a las co-

Cuadro 1

Relación entre crecimiento del producto y del comercio exterior, 1853-1984 (porcentaje por año)

	1853-1872	1872-1899	1899-1911	1913-1950	1950-1973	1973-1984
Crecimiento promedio del volumen de comercio*	4,3	3,1	3,9	0,5	9,4	3,6
Crecimiento promedio del producto**	3,7	3,3	3,6	1,9	5,3	2,1

* 1853-1911: Gran Bretaña. Estados Unidos, Francia y Alemania.
1913-1984: Gran Bretaña. Estados Unidos, Francia, Alemania, Países Bajos y Japón.

** 1853-1911: Sólo producción industrial.
1913-1984: PBI.

Fuentes: 1853-1911 (Lewis, 1981, cuadro 5, pág. 70)
1913-1984 (Maddison, 1987, cuadro 14, pág. 670)

De: Hirst y Thompson, 1966: 22

rrientes de migración arrojan para Estados Unidos, el país con las corrientes migratorias más importantes del mundo, un cuadro muy similar. La migración de la población estadounidense, tanto en términos absolutos como relativos, se incrementa fuertemente en el siglo XIX; alcanza un pico máximo absoluto en tiempos de la Primera Guerra Mundial; y vuelve a retroceder en el período que media entre las dos guerras en forma dramática, para volver a aumentar en forma constante recién a partir de mediados de la década del 50. En términos absolutos y aun más en términos relativos de la población, hoy la migración en Estados Unidos se ubica muy por debajo de los valores picos alcanzados en las dos primeras décadas del siglo XX (Hirst y Thomson, 1996: 26).

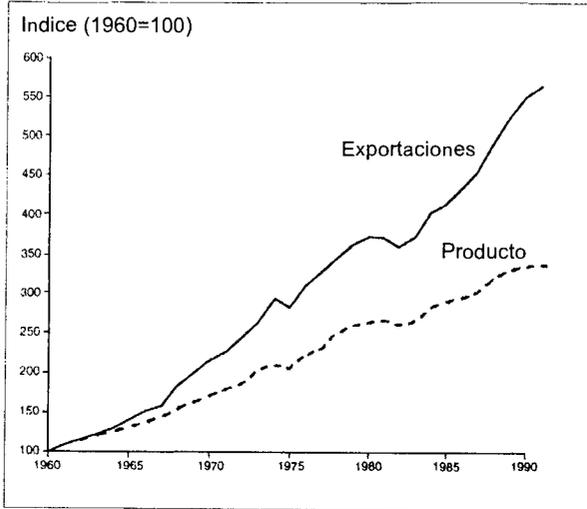
Pese a que el “comercio exterior” sigue desempeñando un papel importante en el proceso de globalización (Nogal, 1996), desde la década del 60 se ve superpuesto por la evolución que registra la nueva dimensión “inversiones directas extranjeras” (IDEs). La nueva situación creada se plantea en los siguientes términos: el volumen de comercio exterior aumenta más rápidamente que la producción, y las inversiones extranjeras directas se incrementan más rápidamente que el volumen del comercio exterior internacional. Se observa una cierta tendencia de las IDEs a ir sustituyendo al comercio exterior como motor de la globalización.

La importancia que adquieren las inversiones extranjeras directas, que se incrementan rápidamente, radica en que, a diferencia de las interdependencias convencionales que genera el comercio exterior, ponen en tela de juicio la capacidad de acción autónoma de los Estados y son más difíciles de regular por parte del Estado. Simultáneamente, se trata de procesos de un elevado nivel de concentración en doble sentido. Por un lado, una tercera parte de todas las carteras de inversiones extranjeras directas se ve controlada por apenas cien multinacionales (Hirst y Thompson, 1996: 53), por el otro, las inversiones extranjeras directas son realizadas casi exclusivamente por los países de más desarrollo en países de similar nivel de desarrollo.

Estas características juegan un papel importante para el análisis de nuevos aspectos en las actuales tendencias de globalización, en particular en relación con los efectos que pueden tener sobre los Estados nacionales y sus sistemas de seguridad

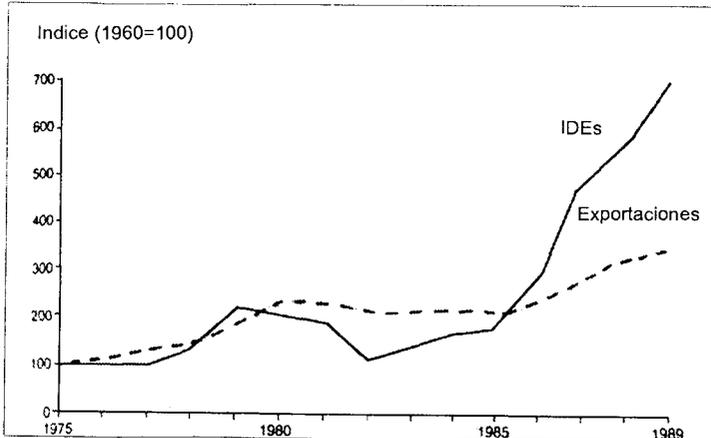
Figura 1

Brecha entre exportaciones y producto, 1960-1991



Fuente: International Trade, GATT, varios años

Valor de exportaciones y flujo de IDEs, 1975-1989



Fuente: Estimaciones de la UNCTC basadas en *World Investment Directory*, UNCTC, 1991; International Monetary Fund balance of payments tape, retrieved 10 January 1991; Monthly Bulletin of Statistics, United Nations, October 1984 and 1990.

De: Hirst, Thompson, 1996: 54-55.

(Cfr. Yungnickel, 1995: 50 y Messner, 1997: 134).

Cuadro 2

Flujo de inversiones directas 1990-1995

en miles de millones de US\$, en porcentaje

Derrame de inversiones directas de los cinco principales países centrales												
País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995
	en miles de millones						en porcentaje					
Estados Unidos	27,2	33,5	39,0	69,0	45,6	95,5	13,0	16,8	20,5	31,1	20,5	30,0
Japón	48,0	30,7	17,2	13,7	17,9	21,3	19,0	15,4	9,0	6,2	8,1	4,1
Alemania	28,7	22,8	16,1	17,4	20,6	35,3	9,0	11,4	8,4	7,8	9,3	11,0
Francia	34,8	23,9	31,3	20,6	22,7	17,5	10,0	12,0	16,4	9,3	10,2	5,5
Gran Bretaña	18,6	16,0	19,1	25,7	25,1	37,8	17,0	8,0	10,0	11,6	11,3	11,9
Total	157,3	126,9	122,7	146,4	131,9	207,4	68,0	63,7	64,4	65,9	59,3	62,5
Todos los países	243,2	199,3	190,6	222,2	222,3	318,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Destino de las inversiones directas de los cinco principales países receptores												
País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995
	en miles de millones						en porcentaje					
Estados Unidos	47,9	22,8	17,6	41,1	49,4	60,2	34,7	13,9	10,3	19,7	21,9	18,9
Japón	33,0	16,0	15,0	14,5	10,2	29,9	13,5	10,1	8,8	7,0	4,5	9,4
Alemania	13,2	15,1	21,8	20,8	16,9	20,1	5,3	9,5	12,8	10,0	7,5	6,3
Francia	13,8	10,5	8,1	6,8	8,2	8,3	5,0	6,6	4,8	3,3	3,6	2,6
Gran Bretaña	3,5	4,4	11,2	27,5	33,8	37,5	1,9	2,8	6,6	13,2	15,0	11,8
Total	114,4	68,0	73,7	110,7	118,5	156,0	60,4	42,9	43,3	53,1	52,5	49,0
En comparación: Alemania	2,7	4,1	2,4	0,3	3,0	9,0	1,6	2,1	1,3	0,1	1,3	2,8

Fuente: UNCTAD, diversos años

De: Messner, 1997: 144

social. Volveré sobre este tema al analizar la globalización y su posible efecto negativo sobre el Estado de bienestar. Finalmente debe mencionarse que la tendencia a la expansión de las inversiones extranjeras directas en los años posteriores a 1993 se ha desacelerado notablemente en todo el mundo (Hirst, Thompson, 1996: 55).

Resumiendo, el proceso de globalización es una tendencia constante que la opinión pública ha notado más en los últimos tiempos, en razón de ciertas decisiones políticas y acuerdos básicos (como el NAFTA, el MERCOSUR, la UE).

III. Decisiones políticas en el proceso de globalización

La globalización es una evolución de largo plazo impulsada por decisiones de carácter político. Desde la perspectiva de los diferentes países se deduce que en el más largo plazo el proceso de globalización es insoslayable, pero que en el corto y mediano plazo es posible sustraerse al mismo. La participación o no en el proceso de globalización obedece a causas y consecuencias susceptibles de análisis.

Los procesos de globalización en general ejercen una fuerte presión de modernización sobre las sociedades que participan de ellos. A su vez, los procesos de modernización y transformación de sociedades que se desarrollan en forma muy acelerada exigen un costo que se distribuye en forma desigual entre las personas y en el tiempo. Se acentúa la desigualdad social. Existe un mayor costo en el corto plazo y un mayor beneficio en el largo plazo. Los costos son asignables en forma exacta, también por parte de los propios afectados; las ventajas, en cambio, son más bien difusas.

A partir de esta realidad, se manifiesta un problema típico de los procesos de modernización y transformación: quienes cargan con los costos del corto plazo buscan bloquear un desarrollo que en el largo plazo promete mayores beneficios. La participación en procesos de globalización puede ser impedida por quienes se ven afectados negativamente en el corto plazo, con lo que en el largo plazo la sociedad se verá privada de los beneficios de la globalización. El problema básico que enfrenta el gerenciamiento político del proceso de modernización consiste

en superar las alianzas que se tejen entre empleadores y empleados para resistir una política a favor de la globalización.

Valga citar a título de ilustración la política de barreras arancelarias proteccionistas implementada por Bismarck en Alemania. La "gran depresión" marcó el fin del liberalismo (Rosenberg). Los aranceles se implementaron básicamente a instancias de los sectores económicos más antiguos, amenazados por la modernización, con el fin de protegerlos. Esto permitió poner el agro a resguardo de la competencia internacional, por lo que éste pudo darse el lujo de omitir las necesarias modernizaciones y atrasarse cada vez más. Los daños consiguientes fueron la falta de una adecuada racionalización y precios excesivamente altos para los alimentos.

Alemania es un buen ejemplo para ilustrar que la creación de entidades empresarias tuvo como principal objetivo proteger a los diversos sectores de la competencia internacional. La finalidad de las asociaciones de industriales creadas en la última década del siglo XIX fue la implementación de aranceles proteccionistas (Ullmann, 1988: 77). El nombre de la federación empresaria que agrupaba al sector, creada en 1876, era programático: "Federación Central de Industriales Alemanes para el Fomento y la Preservación del Trabajo Nacional" (Ullmann, 1988: 78). Básicamente, se trataba de preservar los intereses de aquellas empresas (industria del acero y del carbón, así como de la industria textil), que consideraban que podían ser los potenciales perdedores en la competencia internacional. Este interés mutuo se tradujo en una alianza empleadores/empleados en el plano nacional.

Antes de celebrarse el acuerdo NAFTA, hubo conflictos que en principio siguieron ese mismo esquema. Los sectores que impulsaban el acuerdo eran las industrias orientadas a la exportación y los trabajadores más calificados. En cambio, se mostraron contrarios a la celebración del acuerdo los representantes de las ramas industriales más antiguas, temerosas de la competencia proveniente de México, y la mano de obra menos calificada en aquellos sectores en los que se pronosticaban pérdidas de puestos de trabajo (Bolle, 1993). Pese a que se sabía que los efectos del acuerdo NAFTA sobre la economía y el mercado laboral en Estados Unidos apenas iban a ser perceptibles (Krugman, 1996), el presidente Clinton sólo obtuvo el consenti-

miento de los sindicatos norteamericanos a cambio de la promesa de pagos compensatorios. El candidato por la presidencia, Ross Perot, de extracción conservadora de derecha, intentó aprovechar el miedo de perder los puestos de trabajo y luchó contra el NAFTA, en nombre de la solidaridad nacional.

Estos ejemplos permiten extraer la siguiente conclusión: para identificar cómo se formarán las diferentes alianzas políticas ante una fuerte presión internacional de la competencia, es más relevante distinguir entre quiénes se ven beneficiados por la globalización y quiénes se ven perjudicados, que hacer una distinción entre el capital y el trabajo. Ante la expectativa compartida de ser los potenciales perdedores en un proceso de libre competencia internacional, se tejen alianzas entre empleadores y empleados destinadas a impedir el "libre comercio". En general, estos esfuerzos en general se apoyan en una retórica que invoca la comunidad nacional y hace un llamado a la "solidaridad" de todas las clases sociales.

Las alianzas entre el trabajo y el capital, que se forman para impedir una integración global y defender supuestos intereses distributivos de la comunidad en su conjunto, pueden causar potencialmente graves perjuicios tanto en política interior como exterior. Al respecto, Rosenberg (1967) señala correctamente que el proteccionismo económico de Alemania hacia fines del siglo XIX condujo directamente al nacionalsocialismo. Concretamente, podría afirmarse que hubo una línea directa que conducía de la organización sectorial de la industria pesada alemana al nacionalsocialismo (Ullmann, 1988: 143): "El retorno de Alemania al mercado mundial" (Berghahn, 1985: 112) sólo se operó en la década del 50.

Pero no todos son casos de violencia y proteccionismo extremo. La historia de los diversos regímenes autoritarios y dictatoriales muestra que este tipo de intentos de proteccionismo finalmente fracasa, aunque sólo al cabo de cierto tiempo y a expensas de inmensos costos inmateriales y materiales. Fracasa en razón de la discrepancia entre eficiencia económica existente sólo en la fantasía política y la eficiencia económica autónoma real. Hay numerosos ejemplos que, aunque en manifestaciones más moderadas, repiten el siguiente esquema: el proceso de globalización genera reclamos proteccionistas, acompañados de retórica nacionalista, engendrando así el aislamiento

político. Esto provoca una menor eficiencia económica y una creciente brecha de bienestar respecto del exterior. En estas circunstancias, el aislamiento político revierte en forma autoritaria hacia la política interna. El descontento es reprimido en forma autoritaria en nombre del interés nacional común. Al respecto brindan material ilustrativo los Estados socialistas (Vobruba, 1997) o la España de Franco (Lessenich, 1996).

Observamos entonces que en la medida en que la sociedad mundial pasa de existir sólo en la imaginación de los humanistas, a ser una realidad, la globalización engendra conflictos distributivos. Se muestran dispuestos al diálogo los sectores que esperan obtener ventajas. En cambio, intentan mantenerse al margen del proceso quienes presumiblemente se verán perjudicados. El Estado nacional se convierte para estos sectores, en el baluarte contra la globalización. Es ésta una constante del desarrollo social global en el siglo XX:

“A diferencia de lo que imaginó el siglo XIX, el tema central de esta historia global del siglo XX es la división cada vez más drástica que se manifiesta entre los procesos de integración global y la aspiración de autonomía local, y el incremento de la violencia ante la incapacidad y la falta de voluntad de encontrar un equilibrio entre ambas tendencias.”

(Bright y Geyer, 1994: 14)

Al margen, los *best-sellers* sobre el tema de la globalización suelen plantear la problemática de los conflictos distributivos como un juego de suma cero (por ejemplo, Thurow, 1992). Con mayor o menor grado de intencionalidad, movilizan los miedos de quienes se ven perjudicados por la globalización. Sobre esta base, se recomiendan estrategias económicas agresivas de irrupción en los mercados o se favorecen estrategias de aislamiento. El simple hecho de que estos libros constituyan un buen negocio demuestra que se trata de un problema ampliamente difundido.

IV. La necesidad de una política social

En las siguientes consideraciones excluyo la posibilidad de que sectores dirigentes a favor de la globalización puedan

imponer su criterio por procedimientos no democráticos, ignorando la resistencia de los presumibles perdedores de la globalización. Estas consideraciones teóricas tienen como fin determinar cómo los sectores perjudicados por la globalización pueden adquirir el peso suficiente para interponer un veto, impidiendo efectivamente que el país se inserte en el proceso de globalización. En los sistemas democráticos, difícilmente pueden imponerse los intereses del capital por sí solos. El necesario peso político de los adversarios de la globalización surge de alianzas entre empleadores y asalariados en los sectores que aparecen como perjudicados. Este tipo de alianzas, destinadas a preservar las ganancias y los puestos de trabajo, se tejen sobre la base del interés común que persiguen el capital y el trabajo por conservar "su" empresa. Por tal razón, el proteccionismo se reclama muchas veces en nombre de la "defensa del trabajo nacional". Esto indica la importancia que tiene una adecuada política social como condición para la participación en el proceso de globalización.

Si los reclamos por una política proteccionista derivan de una situación en la que los trabajadores dependen sin alternativa alguna de sus actuales puestos de trabajo, el margen que tiene el Estado para resistir el embate de los intereses proteccionistas consiste en ofrecer alternativas viables a los actuales puestos de trabajo (Vobruba, 1983 y Nissen, 1994). Puede tratarse de lugares de trabajo sustitutivos o de opciones que permitan garantizar un ingreso mínimo como alternativa al trabajo en relación de dependencia. Analizaré más adelante cuáles son las diferentes posibilidades.

Llegado a este punto es preciso especificar de qué forma pueden verse involucradas las personas en la globalización. En efecto, los procesos de globalización y modernización plantean diferentes tipos de ganadores y perdedores. Básicamente, pueden distinguirse las siguientes categorías:

- 1) Sectores que se ven beneficiados en el corto y en el largo plazo: apoyan una inserción en el proceso de globalización.
- 2) Sectores que se ven favorecidos en lo inmediato, pero que en el más largo plazo se ven perjudicados: difícilmente se constituyen en obstáculo para la globalización.

Ninguno de estos dos casos presenta mayores problemas. En cambio, resultan problemáticos e interesantes los siguientes tipos:

- 3) Perdedores de corto plazo, que en el largo plazo se convierten en ganadores: en este caso se plantea el problema de la transición.
- 4) Perdedores en el corto y en el largo plazo: el tema que se plantea es la indemnización.

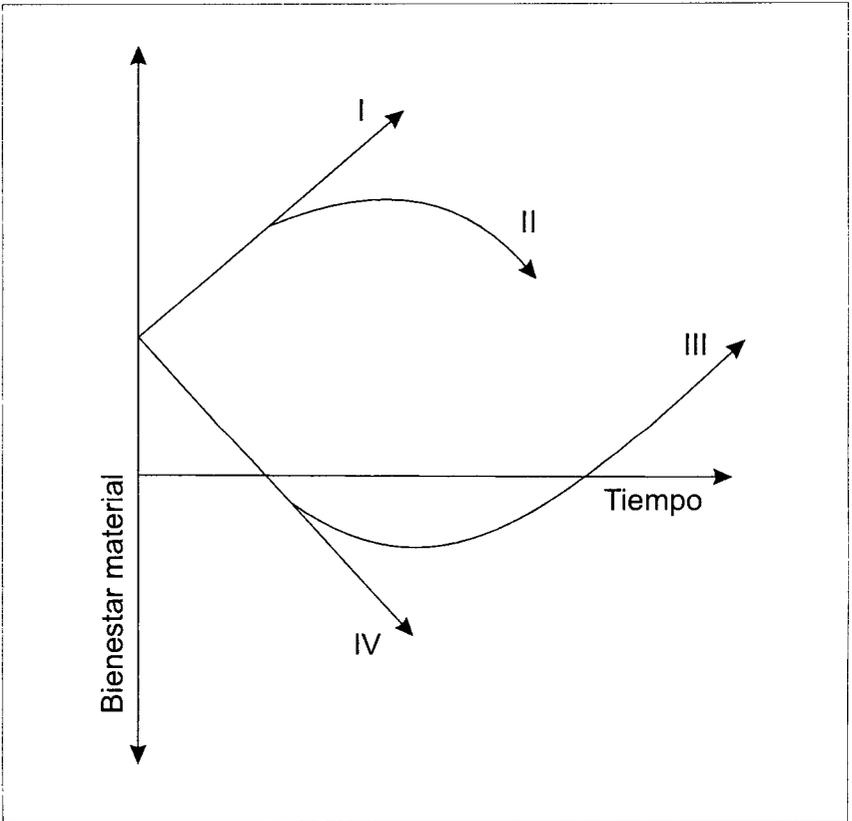
Estos cuatro tipos de destinos pueden representarse como se indica en la figura 2. Tal como vimos, la conducta de los perdedores es decisiva para que un país pueda participar con éxito de la globalización. Por lo tanto, me concentraré en los casos 3 y 4.

Se trata, entonces, de lograr que el costo que determina la globalización/modernización sea políticamente sostenible, y de ofrecer una compensación a los sectores que pierden con la globalización. Una de las tareas clásicas de la política social es moderar el impacto de las consecuencias de los procesos de modernización y transformación (Vobruba, 1996).

Ciertos acontecimientos en la historia del siglo XX sugieren que –contrariamente a lo que indicaría el actual sentido común– la globalización y el desarrollo de los modernos Estados de bienestar en Europa no son incompatibles. En efecto: la trayectoria de ambos presenta notorios paralelismos. El desarrollo de los modernos Estados de bienestar europeos se inició en las últimas décadas del siglo XIX y se prolongó hasta comienzos del siglo XX. Finalizada la Primera Guerra Mundial, la política social permaneció durante algún tiempo estancada en los niveles de desarrollo alcanzados. La posterior crisis económica mundial determinó incluso un claro desmantelamiento de los sistemas de seguridad social, si bien su alcance fue disímil en los diferentes países. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial se inició una nueva fase expansiva. La conformación plena de los Estados de bienestar europeos es un resultado de los años 50 y 60. Actualmente, vuelve a registrarse un estancamiento en su desarrollo.

No existe consenso entre los investigadores en cuanto a si estamos en presencia de un nuevo período de desmantelamiento

Figura 2



de los sistemas de seguridad social. La globalización económica vivió una primera onda expansiva en las décadas previas a la Primera Guerra Mundial sufrió un severo revés en las décadas de entreguerras y volvió a recuperarse a partir de los años 50. Desde esa época, asistimos a un constante incremento en la tendencia globalizante, aunque en los últimos años esa tendencia se ha desacelerado. Por el momento, no se sabe a ciencia cierta cuál será el verdadero impacto de la crisis asiática sobre el proceso de globalización. Bien podría ser que el apoyo político que la población de estos países esté dispuesta a brindar al proceso de globalización dependa de las posibilidades de moderar el costo social de la reestructuración económica.

La teoría sobre una integración de la seguridad social (Vobruba, 1996; Vobruba, 1998a y Huf, 1998) sugiere que la decisión de participar en el proceso de globalización es particularmente exitosa en aquellas sociedades en las que existe una red social que permita contener el impacto de la globalización. Primeras evidencias obtenidas a partir de ejemplos históricos (Rieger, Leibfried, 1998) y estudios internacionales comparados (Graham, 1994) parecen, cuanto menos, no contradecir esta teoría. De estas evidencias puede inferirse también que las medidas de globalización actualmente encaradas serán particularmente exitosas en aquellos países en los que se ven acompañadas de medidas tendientes a moderar su impacto social. Si esto es cierto, la política actualmente en boga en América Latina de apertura económica y simultáneo dismantelamiento de los sistemas de seguridad social, podría ser suicida en el más largo plazo (Lo Vuolo y Barbeito, 1993; Gilbert, 1997; Messner, 1998).

V. Salida al dilema de la globalización

Obviamente, estos argumentos que hablan a favor de que los diferentes Estados deben acompañar el proceso de globalización con medidas de tipo social, nada dicen acerca de las posibilidades reales que tienen los Estados para tomar estos recaudos. En general, prevalece el criterio de que la globalización resta espacio a los Estados nacionales (Wilding, 1997). En este punto, resulta fácil formular el dilema de la globalización:

para ser exitosa, la política de globalización requiere de una política social; las medidas globalizantes, sin embargo, socavan al Estado nacional de bienestar.

La pregunta que se plantea es si estamos ante un dilema sin solución o si existen opciones que puedan fundamentarse científicamente. Cualquier respuesta deberá partir de las siguientes dos preguntas: ¿qué relación guardan la globalización y las condiciones de subsistencia de los Estados nacionales de bienestar entre sí? ¿qué otras posibilidades existen para que los procesos de globalización sean aceptables si no es por medio de medidas que atenúen el impacto social?

Cuando se afirma que la globalización tiene un impacto negativo sobre la estabilidad de los Estados nacionales de bienestar, es necesario indicar los parámetros a través de los cuales los efectos de la globalización presionan sobre la estabilidad de estos Estados. En general, puede afirmarse que los Estados de bienestar son estables cuando existe un equilibrio entre los recursos necesarios para solventar los sistemas de seguridad social y las exigencias que se les plantean (Vobruba, 1983). Según cuál sea el sistema, los recursos que requiere el sistema de seguridad social se recaudan a través de aportes y/o impuestos. Las exigencias resultan del nivel de las prestaciones y el número de casos. Las exigencias que debe cumplir el sistema surgen del número de problemas sociales que debe cubrir en el marco de las prestaciones a ser atendidas. De ello se deducen dos preguntas concretas: los procesos de globalización, ¿conducen a menos aportes e impuestos? ¿ocasionan problemas sociales adicionales que deben ser atendidos por el Estado?

En general, los procesos de globalización promueven el crecimiento. *Ceteris paribus*, el volumen de impuestos y aportes de un Estado se incrementa en la medida en que se intensifica su participación en el proceso de globalización. Se podría aducir que esta suposición es poco realista, que la globalización económica obliga a los Estados nacionales a reducir el nivel de presión tributaria y de aportes sociales. En particular, esta suposición se hace en relación con aquellos casos en los que gran parte de la recaudación, en concepto de impuestos y aportes, proviene del trabajo en relación de dependencia, genera excesivas cargas sociales y, por ende, produce desventajas comparativas en la competencia con países de mano de obra barata.

No obstante, esta observación no es totalmente consistente. Por un lado, la globalización económica no ocasiona un problema de tal magnitud para los impuestos y aportes. En efecto, la globalización económica fundamentalmente se concreta entre países ricos con alto nivel salarial. Las inversiones extranjeras directas se trasladan desde países con elevados salarios a otros países que también poseen elevados salarios (Jungnickel, 1995). Asimismo, observamos en la actualidad una tendencia al retorno de empresas que orientaron sus inversiones extranjeras directas unilateralmente en función de ventajas salariales, y esto con un considerable perjuicio para algunos CEECs que dependen de estas inversiones extranjeras, pero que lamentablemente no están aún en condiciones de ofrecer adecuadas condiciones productivas en el orden no monetario. "La participación total de Africa en las inversiones extranjeras mundiales, en 1995 ni siquiera alcanzó los niveles de inversión en Malasia" (Kappel, 1997: 201). En efecto, debido a su baja productividad laboral y a la baja productividad general de los factores, Africa es "una de las regiones más caras del mundo para producir, aun cuando el costo de la mano de obra es bajo" (Kappel, 1997: 203). Vale decir que los "países de alto costo laboral" son competitivos en cuanto al costo salarial unitario, que es el indicador decisivo.

Por otro lado, en el caso de Alemania, por ejemplo, si bien existen proyectos para reducir la carga tributaria y de aportes sociales, éstos no se materializan, y en modo alguno este fracaso afecta al sector externo de la economía. Desde hace ya algún tiempo, el sector de las exportaciones viene siendo el motor económico en países con elevados costos salariales y cargas sociales. Lo que falta no son ventajas comparativas en materia de costos, sino una demanda interna más estable.

En resumen, la globalización tiene escaso impacto en los ingresos del sistema de seguridad social. Puede ser, sin embargo, que una inadecuada percepción política de la globalización genere determinados problemas. Es difícil distinguir esta situación de aquella otra en la que se promueve una política sectorial destinada a dismantelar el sistema de seguridad social aduciendo supuestas necesidades de globalización (cfr. la crítica de Ganssmann, 1997). Por otra parte, la globalización ¿genera problemas adicionales que son responsabilidad del Estado de

bienestar? Las principales prestaciones sociales en las naciones más desarrolladas, como ser jubilaciones y cobertura médica, se desarrollan en forma totalmente aislada del proceso de globalización económica. En cambio, se observa un impacto directo de la globalización en los mercados de trabajo y, por ende, en la seguridad social que el Estado puede brindar en caso de desempleo. Esto restringe considerablemente los posibles efectos de la globalización sobre los Estados de bienestar desde el lado de las erogaciones.

Cambios en las relaciones comerciales internacionales y en las inversiones extranjeras directas pueden –y deben– llevar a modificaciones en la división internacional del trabajo. Estos cambios pueden tener consecuencias en los mercados nacionales de trabajo al modificarse la demanda laboral. Otros cambios pueden derivar de movimientos migratorios transnacionales que modifican la oferta en los mercados nacionales de trabajo. Ambos efectos tienden a generar un mayor desempleo. Un tema al que se deberá prestar atención es si se trata de una marginación pasajera o definitiva del proceso laboral.

Vale decir que la relación entre globalización y problemas de estabilidad del Estado de bienestar se establece a través del mercado laboral (Martin, 1997). Los rápidos cambios que se operan en la división internacional del trabajo pueden generar una transformación estructural que en el peor de los casos deriva en una retracción de la demanda de trabajo. Aun así, y al margen de la evolución de la demanda total de trabajo, la globalización puede conducir en ciertos sectores específicos a una pérdida irreversible de sus puestos de trabajo.

Esto nos lleva, nuevamente, a repasar las diferentes categorías de destinos que genera la globalización: perdedores en el corto plazo, ganadores en el largo plazo y perdedores en el corto y largo plazo.

VI. Ayuda para la etapa de transición y medidas compensatorias

Resumo brevemente lo dicho hasta aquí. La participación en el proceso de globalización, al menos en el corto y mediano plazo, depende de decisiones políticas. La aceptación que pue-

den concitar estas decisiones depende de cómo se maneja la situación de quienes potencialmente pierden con la globalización y de las posibilidades que tienen estos sectores para interponer un veto político. El Estado de bienestar –el sistema de seguridad social– puede facilitar considerablemente la aceptación de la decisión política de participar en el proceso de globalización. No obstante, la globalización no necesariamente favorece su estabilidad. Como resultado de esta situación se perfila el siguiente dilema: la globalización requiere de una cierta política social. Al mismo tiempo, la propia globalización contribuye a erosionar la seguridad social.

Sin embargo, no estamos ante un dilema sin solución. El efecto erosionante que ejerce la globalización sobre el Estado de bienestar suele sobrevalorarse. En general, la globalización no afecta los ingresos del Estado y, a lo sumo, tiene efectos negativos sobre problemas sociales relacionados con la situación en el mercado laboral. Básicamente, se plantea la siguiente situación: se conserva el margen de acción financiero sin mayores variantes y se incrementan los problemas sociales, aunque en un nivel manejable. ¿Cómo deben manejarse estos problemas? Los dos tipos básicos de destinos que genera la globalización se corresponden con dos tipos de medidas básicas que puede encarar la política:

1. *Ayuda en la etapa de transición*: resulta conveniente aplicar una política que preserve las oportunidades laborales de la persona afectada por la globalización y la califique para futuros trabajos.
2. *Compensación*: significa equipar a la persona afectada con alternativas válidas respecto del trabajo asalariado. Puede ser necesario ofrecerle un acceso incondicional a recursos sociales o posibilidades de obtener ingresos provenientes del capital, o una combinación de ambas posibilidades.

1. Ayuda en la etapa de transición

De muchas personas que pierden su trabajo en el marco del proceso de globalización puede esperarse que aprovecharán las oportunidades de empleo que se les presenten en un

futuro. En estos casos, resulta conveniente adoptar medidas de tipo social que les permitan mantenerse en contacto con el mercado laboral y que fomenten su capacidad de trabajo. Las medidas adecuadas para quienes pierden en el corto plazo pero ganan en el largo plazo son aquellas que les permiten mantener al menos relativamente su nivel de ingreso, preservan su voluntad de seguir insertos en el mercado laboral y les ofrecen posibilidades de seguir perfeccionándose.

2. Compensación

Quienes pierden en el corto y largo plazo son los que cargan con la mayor parte de los costos que impone el proceso de globalización. Si la globalización genera un incremento general en el bienestar de la sociedad, y al mismo tiempo ciertos sectores quedan excluidos de él en función de relaciones económicas directas (en particular mercados de trabajo), es necesario encontrar otros mecanismos que les permitan participar de los beneficios. He tratado de explicar que se trata de un aspecto que puede ser vital para una exitosa intervención en el proceso de globalización.

En el caso de quienes pierden tanto en el corto como en el largo plazo, no resulta adecuado practicar una política social centrada en el empleo y que mantenga a las personas afectadas en una posición de espera ante las puertas del mercado de trabajo. No tiene sentido obligar a los marginados del mercado laboral a orientarse incondicionalmente hacia él. En cambio, resulta necesario ofrecerles alternativas válidas. Es interesante analizar qué otras fuentes de ingreso existen y cuáles son las posibilidades políticas de promoverlas. En las modernas sociedades industrializadas basadas en el dinero, las fuentes de ingresos son limitadas. El agro ha perdido en gran parte su función como fuente de ingreso autónoma y como posibilidad de refugio para quienes se han quedado sin trabajo. El rápido proceso de urbanización que se observa en todo el mundo le ha restado sustento a toda forma de ingreso natural. Restan sólo tres formas de ingresos monetarios: ingresos derivados del trabajo, ingresos derivados del capital y prestaciones que provee el Estado de bienestar.

Podría pensarse en diversas combinaciones, diferentemente ponderadas (*income mixes*: Vobruba, 1998) de estos tres tipos de ingresos. Tanto los ingresos derivados de capital como las prestaciones sociales pueden compensar la pérdida de ingresos derivados del trabajo que ha generado el proceso de globalización. La idea de compensar a los perdedores de la globalización a través de prestaciones sociales retoma la idea de un ingreso ciudadano, básicamente en forma de una renta mínima (*negative income tax*). En efecto, un impuesto negativo a los ingresos permite combinar legalmente subsidios sociales con otros tipos de ingresos monetarios. Buscar la implementación de ingresos derivados de capital a modo de compensación apunta a aprovechar las ideas para una *share economy* (Meade, 1986) en el contexto de la globalización. Básicamente, se trata del siguiente razonamiento: distribuir entre los perdedores de la globalización los beneficios que se obtienen y que se traducen en una mayor rentabilidad del capital, de forma tal de compensarles una parte de los ingresos cesantes.

La globalización plantea problemas cuya estructura es igual en todo el mundo: la intervención será exitosa en la medida en que se vea acompañada por medidas que ofrezcan ayudas transitorias y compensen las pérdidas sufridas. No creo, sin embargo, que exista una solución única para todo el mundo. En el marco del "modelo social europeo" juega un papel importante la seguridad social que brinda el Estado de bienestar (Gough, 1997; Vobruba, 1997a; Judt, 1997). En este contexto europeo resulta lógico pensar en medidas de transición y compensación. Podría ser que la globalización, en otros modelos sociales, requiera otro tipo de medidas de ayuda transitoria y compensación, y que en sociedades con una menor tradición social existan otros equivalentes funcionales que deban ser reforzados políticamente. Dicho en otros términos, en diferentes modelos sociales existen *mix* de ingresos que conceden diferentes prioridades y, por ende, brindan distintas posibilidades de hacer que la participación en el proceso de globalización sea socialmente aceptable y, en principio, posible. En cualquier caso, nunca se podrá prescindir de una sólida base social.

Referencias bibliográficas

- BELOUS, Richard y LEMCO, Jonathan (comps., 1995) *NAFTA as a Model of Development. The Benefits and Costs of Merging High- and Low-Wages Areas*. Albany, State University of New York Press.
- BERGHAHN, Volker (1985) *Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik*. Frankfurt, Suhrkamp.
- BOLLE, Mary Jane (1993) *NAFTA: U.S. Employment and Wage Effects*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service. The Library of Congress.
- BRIGHT, Charles y GEYER, Michael (1994) "Globalgeschichte und Einheit der Welt im 20. Jahrhundert", en: *Comparativ*, Vol. 4, Nro. 5. Leipzig, Leipziger Universitätsverlag.
- GANSSMANN, Heiner (1997) "Soziale Sicherheit als Standortproblem", in: *Prokla* 106. Münster, Editorial Westfälisches Dampfboot.
- GILBERT, Alan (1997) "Poverty and Social Policy in Latin America". In: *Social Policy & Administration*, Vol. 31, Nro. 4.
- GOUGH, Ian (1997) "Social Aspects of the European Model and its Economic Consequences", en: Wolfgang Beck et al. (comps.), *The Social Quality of Europe*. Doordrecht, Kluwer Law International.
- GRAHAM, Carol (1994) *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies*. Washington, The Brookings Institution.
- HIRST, Paul y THOMPSON, Grahame (1996) *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press.
- HUF, Stefan (1998) *Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*. Berlin, Duncker & Humblot.
- JUDT, Tony (1997) "The Social Question Revivodus", In: *Foreign Affairs*, Vol. 76, Nro. 5.
- JUNGNICKEL, Rolf (1995) "Internationalisierung der Wirtschaft - Der empirische Befund", en Schmähl y Riesche (comps.), *Internationalisierung von Wirtschaft und Politik - Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- KANT, Immanuel (1912-1923) "Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht", en: *Akademie-Ausgabe*, Bd. VIII, Berlin, Walter de Gruyter.
- KAPPEL, Robert (1997) "Armut durch ungleiche Weltmarkteinbindung? Afrikas endogene Potentiale in der globalen Ordnung", en: Robert

- Kappel (comp.) *Weltwirtschaft und Armut*. Hamburgo, Deutsches Übersee-Institut.
- LESSENICH, Stephan (1996) "Erst die Arbeit, und dann?", en *Comparativ*. Vol. 6, Nro. 6. Leipzig, Leipziger Universitätsverlag.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Mino y Dávila editores.
- MARTIN, Andrew (1997) *What Does Globalization Have to Do With the Erosion of Welfare States? Sorting Out the Issues*. ZeS-Arbeitspapier Nro. 1. Bremen.
- MEADE, James (1986) *Different Forms of Share Economy*. Londres, Public Policy Centre.
- MESSNER, Dirk (1997) "Ökonomie und Globalisierung", en: Ingomar Hauchler y otros (comps.) *Globale Trends 1998*. Frankfurt, Fischer.
- MESSNER, Dirk (comp., 1998) *Lateinamerika: der schwierige Weg in die Weltwirtschaft*. INEF Report, Heft 26. Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg.
- NISSEN, Sylke (1994) "Arbeitsplatzangst und politischer Immobilismus", en: *Zeitschrift für Sozialreform*. Vol. 40, Nro. 12.
- NOFAL, Maria Beatriz (1995) "The Economic Integration of Argentina and Brazil, MERCOSUR, and the Regionalization of the Southern Cone Market", en: Elise Echeverri-Carroll (comp.), *NAFTA and Trade Liberalization in the Americas*. Austin, Bureau of Business Research.
- RIEGER, Elmar y LEIBFRIED, Stephan (1997) "Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung". en: *PVS* 38, Nro. 4.
- ROSENBERG, Hans (1967) *Große Depression und Bismarckzeit*. Frankfurt, Ullstein.
- SEELEIB-KAISER, Martin (1997) "Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle", en: Jens Borchert y otros (comps.) *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?* Opladen, Leske+Budrich.
- THUROW, Lester (1992) *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*. Nueva York, Morrow.
- ULLMANN, Hans-Peter (1988) *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt, Suhrkamp.
- VOBRUBA, Georg (1983) *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt, Suhrkamp.

- VOBRUBA, Georg (1996) "The Additional Use of Social Policy in the Modernization and Transformation of Societies", en: Angus Erskine (comp.) *Changing Europe*. Aldershot, Avebury.
- VOBRUBA, Georg (1997) "Legitimationsprobleme des Sozialismus", en *Autonomiegewinne*. Wien, Passagen.
- VOBRUBA, Georg (1997a) "Social Policy for Europe", en Wolfgang Beck y otros (comps.) *The Social Quality of Europe*. Doordrecht, Kluwer Law International.
- VOBRUBA, Georg (1998) "Income Mixes. Work and Income Beyond Full Employment", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 27.
- VOBRUBA, Georg (1998a) *Más allá de la cuestión social. Modernización y transformación de la sociedad*. Buenos Aires, CIEPP / Miño y Dávila editores.
- WILDING, Paul (1997) "Globalization, Regionalism and Social Policy", en *Social Policy & Administration*, Vol. 31, Nro. 4.

FORTALECER LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y
DIMENSIONES SOCIALES DE DESARROLLO.
CORRELACIONES Y CONTRADICCIONES

Dirk Messner*

El desafío que impone la globalización es el de compaginar las estrategias de fortalecimiento de las competitividades nacionales con estrategias dirigidas a sostener el desarrollo social. Para ello hace falta no sólo concebir la competitividad como requisito indispensable de un desarrollo social viable, sino también concebir las políticas sociales (educación, capacitación, salud, programas alimentarios, vivienda, etc.) como inversiones en capital humano. Esto se logra potenciando los efectos sinérgicos que existen entre política económica y política social, a defecto de lo cual se pueden producir procesos de modernización económica desigual y heterogénea, en formas de «islas de eficiencia» (áreas de competitividad sistémica circunscrita) separadas entre sí por regiones de exclusión social. Para lograr estos objetivos de desarrollo equilibrado, los países de América Latina se hallan en una posición intermedia entre los nuevos países industrializados (en donde dicha sinergia tuvo lugar) y los países con graves problemas de viabilidad económica (en donde esta sinergia no puede tener lugar), con un handicap representado por un «punto de partida» que se caracteriza por altos niveles de desigualdad y bajos niveles de competitividad.

La globalización ejerce una fuerte presión de ajuste sobre todas las sociedades y economías. Al cabo de los amplios procesos de liberalización y de apertura exterior transcurridos en

* Director Ejecutivo. University of Duisburg. Institute for Development and Peace (INEF). Geibelstrasse 41-D-47057 - Duisburg. Alemania. Tel.: (49-203) 3794420, fax: (49-203) 3794425. Correo electrónico: messner@uniduisburg.de

los últimos años, son precisamente los países en desarrollo los que afrontan hoy el gran desafío de fortalecer la competitividad de sus localizaciones económicas. La experiencia recogida en América Latina, por ejemplo, enseña que las estrategias económicas unilateralmente (neoliberal)es, si bien pueden contribuir a la estabilización de la macroeconomía, no generan los impulsos necesarios para establecer industrias que se basen en la creación de valor agregado y en el conocimiento tecnológico (Eßer y otros, 1996 y OCDE, 1996). Un desarrollo basado en el agro y en los recursos naturales es el fruto de renunciar a políticas económicas y locacionales encaminadas al desarrollo dinámico de ventajas competitivas nacionales y de capacidad tecnológica.

Pero los esfuerzos exitosos para fortalecer la competitividad internacional no llevan de un modo automático a superar la pobreza y a suprimir las inequidades sociales. Mucho parece indicar que la globalización crea problemas sociales adicionales. Hasta Ralf Dahrendorf, quien no figura precisamente entre los agoreros, pues cabría situarlo más bien en el liberalismo económico, lanza una advertencia contra una «globalización despiadada y salvaje» que no respeta nada que no sean las leyes de la competencia y abruma a sectores sociales cada vez más vastos en un creciente número de países, marginándolos de las estructuras formales de la economía y de la sociedad. Las probables consecuencias de todo ello sería, la desestabilización de las sociedades, la desintegración social y la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas.

Se formularán, a continuación, algunos puntos de partida con miras a compaginar entre sí las estrategias para el fortalecimiento de la competitividad con las estrategias dirigidas al desarrollo social.

El desarrollo de las ventajas competitivas implica muchos factores más que el simple incremento de la productividad en el ámbito de empresa. Es justamente este carácter sistémico de la competitividad el que condiciona el estrecho engranaje existente entre el desarrollo económico y el desarrollo social en las empresas, las redes de cooperación interempresarial, las regiones y las naciones (Eßer y otros, 1996; Messner, 1997). En su *World Competitiveness Yearbook 1996*, el International Institute for Development Management llega también a la siguiente conclusión:

"La competitividad no puede ser reducida a la simple noción de PBI y de productividad. Las empresas deben tener en cuenta también las dimensiones políticas, económicas, socio-culturales, humanas y educacionales de cada país."

(IMD, 1996: 42)

"Las naciones no compiten sólo con productos y servicios, sino también con educación y con sistemas de valores."

(IMD, 1996: 15)

Ahora bien, entre competitividad y desarrollo social no media ninguna correlación lineal; la una y el otro no están articulados o desarticulados en forma inexorable. La bibliografía que se ocupa de las interacciones entre la competitividad y el desarrollo social permite reconocer tres interpretaciones diferentes:

1. «All good things go together». El fortalecimiento de la competitividad genera progresos sociales, y viceversa. Ambos factores actúan conjuntamente engranando armoniosamente entre sí.
2. «Todo tiene su precio» o «no hay nada gratuito». Esta postura opuesta y pesimista insiste en que la dinámica económica conlleva forzosamente costos sociales, y viceversa: los progresos sociales pueden debilitar fácilmente los esfuerzos por incrementar la capacidad económica de un país.
3. «Per aspera ad aspera». Tal podría ser el lema del tercer enfoque: en una primera fase, las estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad se aplican a costa del desarrollo social; los esfuerzos para aliviar la pobreza quedan relegados a favor del desarrollo acelerado de los elementos competitivos de la economía. El componente social se puede fomentar, en una segunda fase, sobre bases económicas más sólidas. Es concebible también la argumentación inversa, pese a que no figura muy a menudo en la bibliografía sobre el tema: el fomento social es prioritario frente al desarrollo de la capacidad económica.

Tanto los trabajos teóricos como los empíricos hacen constar que ninguno de estos esquemas es superior *a priori* a los demás. Al parecer, cada una de las citadas interpretaciones ha ejercido cierta influencia en diferentes países y regiones.

En cuanto a la correlación que media entre la competitividad, el alivio de la pobreza y el desarrollo social, cabe formular los siguientes enunciados de tipo general:

1. La pobreza es menos acentuada en los países que disponen de numerosas empresas competitivas y de instituciones influyentes orientadas hacia la gestión económica eficiente. Visto así, la «competitividad» y el crecimiento duradero resulta ser un garante decisivo (una condición necesaria, pero no suficiente) para el desarrollo social y para un bienestar con efectos sociales de largo alcance.
2. Ni siquiera una política económica «bien hecha» es capaz de sustituir a la política social y a las estrategias de lucha contra la pobreza. El crecimiento económico no repercute de un modo automático aliviando la pobreza (sobre todo la pobreza «estructural»), mejorando la distribución de los ingresos o promoviendo el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Las localizaciones económicas eficientes constituyen los fundamentos de la «riqueza de las naciones» pero no son sinónimo de bienestar social con impactos de largo alcance. El incremento de la competitividad (en algunos sectores) de la economía puede provocar la polarización social y la persistencia de la pobreza. No existe ninguna «política económica coherente orientada a la lucha contra la pobreza» capaz de compensar de manera permanente y óptima los problemas, conflictos y contradicciones que surgen entre la dinámica del desarrollo económico y el desarrollo social.
3. Una estrategia para el desarrollo que dé la preferencia unilateral a la lucha contra la pobreza, que aplique exclusivamente el instrumental creado para la mejora directa de las condiciones de vida de las capas más pobres de la población, dejará de lado la base económica necesaria para impulsar en el largo plazo el desarrollo social y fomentar el bienestar de la ciudadanía. La lucha contra la pobreza se convertirá, en tal caso, en una mera estrategia de subsistencia. Los aportes para asegurar la subsistencia y las estrategias de desarrollo dinámico en el plano económico y social deben ser concebidos como elementos complementarios.
4. Las interfases, las complementariedades, los efectos sinérgicos y los conflictos y contradicciones entre la política econó-

mica y la social deberán tenerse en cuenta más que hasta ahora. El debate científico ofrece al respecto tres vertientes sumamente polémicas: 1) los enfoques consagrados a la competitividad o a la orientación hacia la pobreza (el caso más frecuente), que no tematizan correlaciones entre desarrollo social y económico; 2) los enfoques de vez en cuando voluntaristas, que intentan demostrar que las estrategias para fortalecer la competitividad y las políticas de alivio de la pobreza se potencian recíprocamente, enfoque que dejan de lado hasta cierto punto los conflictos y contradicciones existentes (por ejemplo CEPAL, 1990); 3) los autores que no ven puntos de contacto entre las estrategias para generar ventajas competitivas nacionales y el alivio de la pobreza, o que esperan efectos más bien negativos sobre el desarrollo social por parte de las políticas orientadas a la competitividad. Tan sólo cuando la investigación del desarrollo consiga superar este enfoque y este estilo de trabajo dicotómicos será posible, quizás, aprovechar mejor que hasta la fecha los efectos sinérgicos latentes y afrontar con mayor eficacia los conflictos y contradicciones existentes. Lo que necesita la estrategia para el desarrollo es un enfoque «en el cual la política económica priorice no sólo la equidad sino también la eficiencia. Las políticas económica y social deben tender a aumentar la complementariedad entre crecimiento y equidad desactivando en lo posible las áreas de conflicto» (Ramos, 1995: 14).

5. A fin de conciliar la competitividad con la orientación hacia el alivio de la pobreza sería preciso, en primer término, interpretar esto último, en sentido general, como una contribución al desarrollo social que fortalece en especial los potenciales productivos de los sectores de bajos ingresos; en segundo término, sería preciso tener en cuenta los puntos de contacto directo que se presentan cuando se fortalece el capital humano; y, en tercer término, que los planteamientos en torno de la competitividad sistémica sugieren no sólo contemplar la correlación entre el desarrollo social y la competitividad a través de inversiones en capital humano (educación, salud, vivienda, etc.), sino aquilatar asimismo la importancia que tienen las redes sociales, las nuevas manifestaciones de *public-private partnership*, las comunidades locales, así como de las organizaciones no gubernamentales capaces

de impulsar el desarrollo. En síntesis, el desarrollo de «capital social» en el seno de una sociedad (Putnam, 1993) fortalece su capacidad para solucionar problemas, mejorando las oportunidades de desarrollo económico y social.

¿Cuándo actúan en un mismo sentido la política para fortalecer la competitividad y la política de alivio a la pobreza? ¿Qué relaciones complementarias existen, qué interacciones directas e indirectas es posible distinguir? Bosquejaremos a continuación, basándonos en ejemplos, las articulaciones, desarticulaciones e interacciones que existen entre la competitividad, la lucha contra la pobreza y el desarrollo social, vistos todos desde tres perspectivas distintas:

- 1) Competitividad, pobreza y desarrollo social en las diversas regiones del mundo.
- 2) Competitividad como fundamento de un desarrollo social viable. Desarrollo social como requisito de la dinámica económica y del desarrollo de la competitividad.
- 3) América Latina en los años 90: apertura externa, esfuerzos por fortalecer la competitividad, la pobreza y el desarrollo social.

1. Competitividad, pobreza y desarrollo social en las regiones del mundo

Las correlaciones entre competitividad, pobreza y desarrollo social dependen, en primer lugar, del nivel de desarrollo de cada país. En una economía débil, es improbable que las estrategias para fortalecer la competitividad logren empujar a corto y mediano plazo efectos sociales de largo alcance, pues se limitarán a crear islas de eficiencia; en un plazo previsible, no cabe esperar prácticamente ningún efecto perceptible que alivie la pobreza (por ejemplo, en África). En los países avanzados, las políticas económicas orientadas al crecimiento para desarrollar ventajas competitivas nacionales pueden contribuir en forma más rápida y directa al desarrollo social (por ejemplo, en los países del Este asiático). Otra tesis válida se refiere a los países que han perseguido durante largo tiempo estrategias de desarrollo apartadas del mercado mundial como marco de referen-

cia (por ejemplo, los países latinoamericanos o los antiguos países socialistas): cuando emprenden la fase de reconversión de economía cerrada a economía abierta, dichos países afrontan en el camino hacia la meta final conflictos más agudos entre competitividad, lucha contra la pobreza y desarrollo social en comparación con los países que combinan sus esfuerzos para desarrollar ventajas competitivas con políticas de lucha contra la pobreza en una fase temprana de la modernización económica (por ejemplo, la primera generación de países semi-industrializados del continente asiático). En consecuencia, las interacciones entre la dinámica económica, la competitividad y el desarrollo social difieren por su carácter en las diversas regiones del mundo; no son monocausales. En correspondencia con ello, difieren también las demandas planteadas a las políticas económica y social.

1.1. Primera y segunda generación de países asiáticos de economía en transición. Articulación entre competitividad y desarrollo social

«*Good things go together*». A pesar de las crisis económicas actuales en Asia¹, se debe enfatizar que las experiencias realizadas por la primera y la segunda generación de países asiáticos semi-industrializados (NICs: Newly Industrializing Countries) revelan la posibilidad de articular la apertura externa con los esfuerzos por crear ventajas competitivas, con la disminución de la pobreza a través de altos índices de crecimiento económico, con políticas económicas activas para fortalecer la competitividad, con inversiones masivas y de amplios alcances sociales en términos de capital humano, y con políticas complementarias de apoyo a la lucha contra la pobreza. Una serie de países ha conseguido aprovechar a fondo y en forma sistemática los efectos sinérgicos que se producen entre las políticas económica y social. Estas experiencias permiten extraer conclusiones útiles para la política de desarrollo:

- 1) La apertura externa y las políticas económicas orientadas a la competitividad pueden estar dotadas de componentes sociales.

- 2) El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social equilibrado no tiene por qué supeditarse en el tiempo al objetivo de alcanzar la capacidad económica.

En los casos de Corea del Sur y Taiwán, es sabido que el proceso de integración en el mercado mundial tuvo como correlato una distribución relativamente balanceada de los ingresos, gracias en parte a unas reformas agrarias de gran amplitud (en los años 50) e inversiones fuertes en la educación básica y en la capacitación técnica y profesional. También en Tailandia, Indonesia y Malasia, los índices de ingresos del 20 % menos favorecido de la pirámide de ingresos mejoraron notablemente en términos tanto absolutos como relativos (en comparación con la cúspide) desde que se produjo el proceso de apertura al mercado mundial (iniciado a fines de los años 70).

Indonesia (PNB *per capita* en 1987: U\$S 400; 1996: U\$S 900). El proceso de apertura externa, que lleva ya dos décadas, ha surtido efectos sociales de considerable alcance. En 1970, alrededor del 60 % de la población vivía en la pobreza absoluta; a comienzos de los años 90 era sólo el 17 %. En 1975, la tasa de ingresos del 40 % menos favorecido cubría alrededor del 14 % de los ingresos totales de las economías domésticas; en 1990 llegaba al 20 %. Los ingresos del 20 % más favorecido superaron en siete veces a los del 20 % menos favorecido entre 1975 y 1986; entre 1981 y 1992, lo superó sólo en cinco veces².

Malasia (PNB *per capita* en 1987: U\$S 1800; 1996: U\$S 3200). También en Malasia va mejorando la posición relativa de los grupos de ingresos bajos en el proceso de apertura al mercado mundial. La proporción de familias pobres descendió de un 49 % al 14 % entre 1970 y 1993. Entre 1975 y 1993, la tasa correspondiente al 40 % menos favorecido ascendió del 11 % al 13 % en comparación con los ingresos totales de las economías domésticas; los ingresos reales de ese sector poblacional crecieron a razón del 9 % anual entre 1975 y 1993. Entre 1975 y 1986, los ingresos del 20 % más favorecido superaron a los del 20 % menos favorecido en 14 veces; entre 1981 y 1992, la diferencia fue de «sólo» diez veces. La evolución en Tailandia avanza en el mismo sentido.

Resulta, pues, que la incorporación de un país a la economía mundial no es un proyecto que provoque necesariamente polarizaciones sociales a costa de los más pobres, a despecho de las tesis opuestas que se pueden leer frecuentemente. Pero hay que tener en cuenta que en Asia (sobre todo en la primera generación de países de los NICs), la apertura al mercado mundial se llevó a cabo en forma gradual; en la fase de creación de capacidad para operar en el mercado mundial, las industrias nacionales fueron y siguen siendo fortalecidas mediante políticas largoplacistas en materia de industria, educación, tecnología e innovación, recibiendo además protección (temporal) ante la competencia internacional. Quiere decir que la orientación hacia el mercado mundial no se basa de modo alguno en recomendaciones políticas neoliberales. El crecimiento económico extraordinario y persistente de los países asiáticos durante mucho tiempo acarreó efectos significativos en materia de empleo, elevando al mismo tiempo los ingresos reales de la población. Los salarios reales aumentaron por encima del promedio, sobre todo en los sectores dedicados a la exportación. Un crecimiento elevado y basado en la exportación es en este caso el factor determinante para mejorar la situación social de la ciudadanía.

En cuanto a la política educacional, se procedió a fomentar intensamente la educación básica, en tanto que la política social se concentra en los sectores pobres. Las políticas con impactos sociales de largo alcance para desarrollar el capital humano apoyaron el proceso de modernización económica y mejoraron las perspectivas económicas de los sectores de bajos ingresos. En otras regiones del mundo (como en América Latina) será preciso encaminar las estrategias en direcciones parecidas.

En contraste con ello, la apertura externa provocó una polarización de ingresos en los países que desarrollan políticas insuficientes para fortalecer la competitividad, realizando además pocas inversiones con fines sociales. En Sri Lanka, por ejemplo, los desniveles de ingresos eran relativamente pequeños en 1970. El coeficiente Gini era del 0,35 %. Cuando el país empezó a liberalizarse y a abrir su economía a fines de los años 70, los desniveles se acentuaron rápidamente de tal modo que el coeficiente Gini llegó al 0,51 % en 1990.

1.2. Países latinoamericanos de economía en transición.
*Efectos contraproducentes (temporales) de las
estrategias para fortalecer la competitividad*

«Todo tiene su precio». El desarrollo de la competitividad tiene como correlato la polarización. América Latina atraviesa por una situación enteramente distinta de la de los países asiáticos de economía en transición. Tras décadas de orientación hacia el mercado doméstico y de establecimiento de estructuras muy diversificadas en ciertos casos, pero desprovistas de competitividad internacional, la apertura al mercado mundial y la tentativa de crear ventajas competitivas nacionales agudizan en una primera fase los problemas sociales. A diferencia de los países asiáticos de economías en transición, los cuales centraron sus esfuerzos en establecer estructuras económicas competitivas en una fase relativamente temprana de su desarrollo, América Latina (algo similar ocurre en los países en transformación) tiene por delante una reconversión radical de su economía, y será inevitable un proceso de desindustrialización (hacia un perfil económico más especializado) y el descenso del empleo durante una fase de transición más o menos prolongada (Messner, 1998).

Para reducir el desempleo y los problemas directa o indirectamente relacionados con este fenómeno (migración interna, urbanización) será indispensable alcanzar un crecimiento mínimo aproximado del 6 % anual durante un largo período. Este índice es capaz de neutralizar el crecimiento demográfico y el incremento de la productividad del trabajo, factor este último que resulta imprescindible para asegurar la competitividad internacional. Sólo por encima de ese mínimo van surgiendo fuentes adicionales de empleo. Esto quiere decir que, visto desde una óptica realista, América Latina no podrá contar en el mediano plazo con una reducción generalizada de la pobreza y de los desniveles de ingresos, a pesar del crecimiento económico y el fortalecimiento de la competitividad (en contraste con los países asiáticos de economía en transición). Precisamente a causa de estas tensas relaciones entre el desarrollo económico y el desarrollo social, cobran importancia las políticas de compensación capaces de amortiguar los costos sociales que acarrea la reorientación de la política económica. Pero existe un peligro

adicional: que las crisis propias de una fase de transición imposibiliten dedicar inversiones a las «políticas de orientación productiva» (como la educación básica, la capacitación) que incrementan a largo plazo el poder económico de un país, lo cual impediría aprovechar a fondo los efectos sinérgicos que median entre las políticas económica y social.

1.3. Países en desarrollo de economía más débil.

Escasos potenciales sinérgicos entre las políticas económicas orientadas al mercado mundial y las estrategias para la lucha contra la pobreza

«*All bad things go together*». La pobreza y la desintegración social dificultan el desarrollo de la competitividad: los países en desarrollo de economía más débil tampoco ven ante sí vías económicas alternativas frente a la economía de mercado. Estos países adolecen generalmente de graves debilidades a todos los niveles sistémicos. Los puntos débiles son más acentuados a nivel meta: se trata no pocas veces de naciones aún en ciernes, con un escaso nivel de integración, con pocas fuerzas cohesivas y con una baja capacidad estratégica por parte de los actores sociales. El descuido de los potenciales de innovación, crecimiento y competitividad dan lugar a fenómenos de descomposición social. A raíz de estos problemas y, en muchos casos, de un régimen de mercado insuficiente, de un Estado débil y de unas empresas poco expertas en el mecanismo de la competencia, que se ven enfrentadas con poderosos oferentes de productos de importación en el ámbito de unas economías que se van abriendo al mercado mundial, no pocos de esos países se sienten abrumados por las nuevas demandas que imponen la tecnología y la economía internacional.

También a este grupo de países le corresponde emprender esfuerzos propios para crear un contexto macroeconómico estable y fortalecer a los grupos de actores nacionales que se preocupan por aprovechar los propios potenciales nacionales de eficiencia. El desarrollo del nivel meso, que suele contribuir también a la formación de estructuras sociales y a la integración de la sociedad (mediante la educación, por ejemplo), debe tener siempre como punto de convergencia la «competitividad

sistémica». Por regla general, la especialización orientada hacia el mercado mundial sólo se puede desarrollar al comienzo en un solo segmento de la economía. Esa es la única manera de aprovechar los potenciales de exportación con miras a generar las divisas requeridas y encauzar procesos de aprendizaje orientados al mercado mundial. Las estrategias dirigidas a fortalecer la competitividad desencadenarán efectos sociales de gran alcance y mitigarán la pobreza, pero con mucha lentitud. Incluso si se logra aglutinar con éxito las fuerzas nacionales, no será posible aliviar sensiblemente los problemas sociales, por lo menos a corto y mediano plazo. En este grupo de países en desarrollo será más necesaria que en los demás una cooperación al desarrollo que contribuya también a asegurar la subsistencia. Por término medio, las políticas capaces de fortalecer la competitividad y aliviar al mismo tiempo la pobreza en el corto y mediano plazo no son muchas.

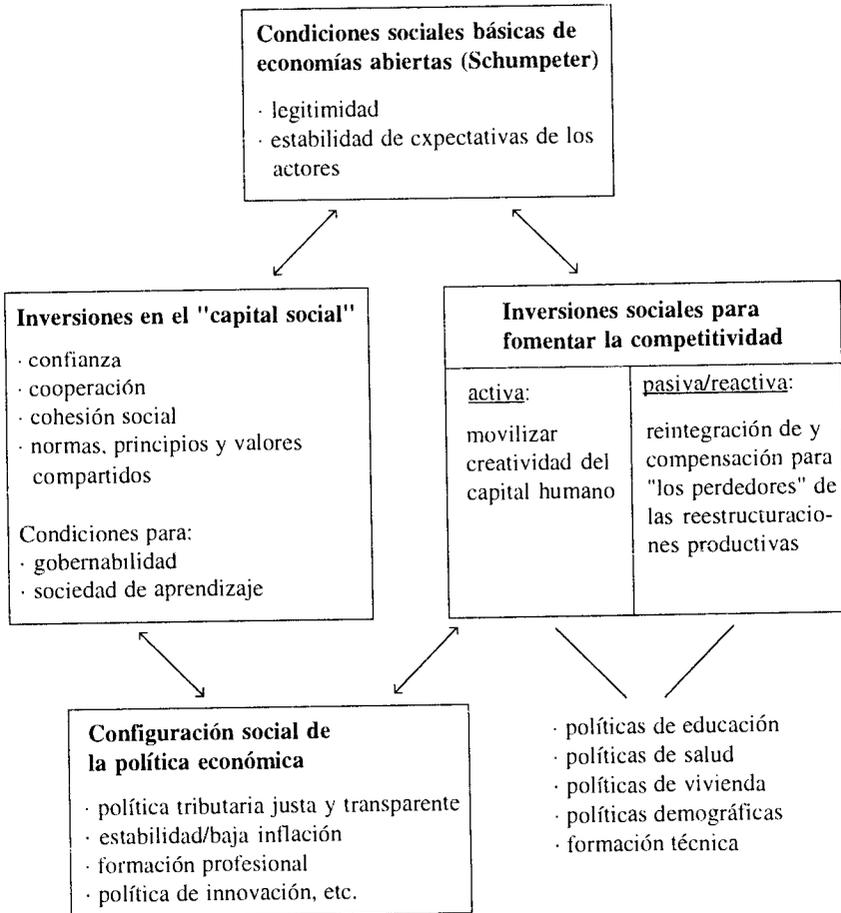
2. Competitividad como fundamento de un desarrollo social viable. Desarrollo social como requisito de la dinámica económica y de la competitividad internacional

La lógica del ajuste estructural hoy predominante impone costos sociales, destruye además el «capital social» (por ejemplo, relaciones de confianza colectiva), para compensar esos costos en la etapa siguiente a través del crecimiento económico y la creación de nuevas interrelaciones en el tejido social. Esta forma de establecer la secuencia de los procesos no toma en cuenta los estrechos nexos e interdependencias que median entre los esfuerzos por fortalecer la competitividad, por un lado, y el desarrollo de la sociedad, por el otro. A continuación mencionaremos en primer lugar las razones de peso que existen para asumir los gastos sociales (específicos) como inversiones dirigidas al futuro de la economía nacional y de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, bosquejaremos las posibles conexiones y potenciales sinérgicos entre las políticas económicas y sociales: las políticas sociales complementarias de acompañamiento pueden:

- a) contribuir a legitimar programas de reformas económicas y/o a lograr su implantación por la vía política;

Diagrama 1

Correlaciones entre estrategias de fomento de la competitividad y desarrollo social



- b) amortiguar los impactos sociales inevitables del ajuste económico estructural;
- c) la política económica es configurable en términos de política social (quiere decir que no es «neutral» desde el punto de vista de dicha política); y
- d) existen políticas que reportan beneficios inmediatos tanto en lo económico como en lo sociopolítico (efectos sinérgicos).

2.1. Seguridad social, estabilidad de expectativas y legitimidad política como fundamentos del cambio económico permanente

Compensación social y legitimación en procesos de transformación económica. Las experiencias recogidas en América Latina prueban que, en la fase de transición hacia la economía mundial, la ciudadanía está realmente dispuesta a aceptar los elevados costos sociales si está convencida de que la reorientación de la política económica es imprescindible y de que la vieja concepción de desarrollo ha llegado al agotamiento (por ejemplo, Argentina y Perú). Si además se consigue reducir con rapidez las altas tasas inflacionarias (Argentina, Brasil y Perú), la estabilidad consiguiente hace que incluso los sectores menos favorecidos acepten la política económica orientada hacia el mercado mundial. Ahora bien, estas condiciones propicias de partida se deterioran cuando la apertura externa, las altas tasas de incremento de la productividad en las empresas y las privatizaciones reducen masivamente el nivel de empleo, erosionando de un modo persistente la situación social de sectores significativos de la población. Dondequiera que sea de esperar un desarrollo como éste, será importante aplicar políticas complementarias de apoyo, con el fin de evitar inestabilidades políticas, una merma de la legitimidad de las instituciones (político)-económicas y un contexto macroeconómico conflictivo que pudieran poner en peligro las inversiones (extranjeras) o incluso el programa entero de reformas. O sea que las políticas sociales complementarias de apoyo sirven para fomentar y asegurar por la vía indirecta las estrategias fortalecedoras de la competitividad, justamente en las fases de reorientación de la política económica.

Seguridad social como fuerza productiva. Además, el hecho de que la paz social, en el largo plazo, constituye un fundamento decisivo, y es por consiguiente también una fuerza productiva económica, lo demuestra la exitosa trayectoria de las naciones europeas desde que terminó la Segunda Guerra Mundial. Jeffrey Williamson (1997: 18) hace justa referencia a las experiencias históricas que revelan que la desatención del desarrollo social puede ocasionar reveses político-económicos:

“Algunas cosas no cambian jamás, y este hecho implica una advertencia. La globalización y la convergencia cesaron entre 1913 y 1950, al menos en parte, por la creciente desigualdad en los países ricos inducida por la misma globalización.”

Seguridad social y estabilidad de expectativas como pilares de las economías abiertas. Las economías abiertas de mercado soportan una presión permanente de ajuste y se hallan envueltas en un proceso de continuo cambio estructural. Los sistemas de seguridad social cumplen en este contexto varias funciones esenciales de estabilización. Contribuyen a dar carácter permanente a las expectativas de los actores, a compensar las «pérdidas» de los perjudicados por el reajuste y a captar, a lo largo de este proceso, legitimidad política y consenso para un sistema económico que se caracteriza por un entorno constantemente turbulento. Joseph Schumpeter ha logrado formular con acierto estas funciones de amortiguación social para sociedades dinámicas y abiertas al decir: «Los autos viajan más rápido *porque* se los ha provisto de frenos» (citado en Leibfried, 1997: 14).

2.2. La doble cara de la política social: inversiones sociales para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad

La CEPAL (1990) hace hincapié, con mucha razón, en que la lucha contra la pobreza y las políticas sociales cumplen siempre una doble función. Por un lado, representan los gastos de una sociedad para implementar el proyecto político que garantice los derechos humanos en su dimensión social; son «extra-económicos», por no ser reducibles a criterios de racionalidad económica. Por otro lado, los gastos dedicados a la educación,

la salud, la vivienda, la política hacia la juventud, etc. constituyen las inversiones que una sociedad consagra a su propio futuro. Las inversiones sociales son capaces de desatar efectos multiplicadores productivos que, sin embargo, en los debates económicos no se toman aún en cuenta en medida suficiente.

Este enfoque concuerda con los resultados obtenidos por otros centros de investigación, incluido el Banco Mundial (1990), como lo resume Hemmer en los siguientes términos:

«Mientras que la bibliografía sobre política de desarrollo de los años 50 y 60 catalogaba sin excepción los gastos correspondientes al consumo como improductivos y, por consiguiente, inhibidores del desarrollo (es decir, del crecimiento económico), a partir de la década del 70 [...] sostiene que ese tipo de gastos también contribuye a la capitalización –a la formación de capital humano– por lo que pueden ser también productivos. [...] Una serie de estudios empíricos han demostrado que los gastos consuntivos para la satisfacción de necesidades básicas (ante todo, gastos de alimentación, salud y educación) son capaces de desencadenar efectos mucho más altos en términos de productividad que las inversiones directas en capital fijo (un ejemplo sobresaliente: inversiones en la capacitación de las jóvenes; D.M.). [...] En cualquier caso es injustificado el ‘temor’ de que la lucha directa contra la pobreza movilizand o las capacidades productivas de los pobres vaya a gravitar forzosamente sobre el crecimiento económico.»

(Hemmer, 1993: 26)

En su informe sobre el desarrollo mundial de 1990, el Banco Mundial señala los siguientes resultados de la investigación empírica (pág. 88 y ss.):

«El principal capital de los pobres es el tiempo de trabajo. La educación aumenta la productividad de este capital. Como muchos estudios muestran, el resultado, a nivel individual, es un ingreso más alto. Otros estudios recientes subrayan el vínculo entre educación y crecimiento económico.»

«Un estudio realizado en Africa encontró que los granjeros que habían completado cuatro años de educación –lo mínimo necesario para la alfabetización– producen [...] alrededor de

un 8 % más que los granjeros que no fueron a la escuela. Las habilidades esenciales que se identificaron fueron las de contar y leer.»

«Un estudio sobre pequeñas y medianas empresas en Colombia muestra que los antecedentes del empresario –habilidades, educación [...]– tienen una influencia decisiva sobre la eficiencia técnica y la rentabilidad de la empresa.»

«La productividad de los trabajadores de la caña de azúcar en Guatemala aumentó con mejoras en la nutrición. La productividad de los trabajadores en Indonesia que recibieron suplementos de hierro durante dos meses se elevó entre 15 y 25 %.»

La reducción de la pobreza y las inversiones en el potencial productivo de las capas pobres de la población son, por lo tanto, requisitos esenciales para movilizar la creatividad del capital humano, constituyendo así un elemento necesario para mejorar la eficiencia económica. La evolución de la primera generación de países asiáticos de economía en transición es una prueba empírica palmaria de que la vía más directa para articular en forma duradera la lucha contra la pobreza con el fortalecimiento de las ventajas competitivas dinámicas (conocimiento) y con una distribución equilibrada del ingreso son las inversiones de amplios efectos sociales en la educación (educación básica, formación profesional, capacitación técnica).

En consecuencia, las políticas sociales orientadas hacia el capital humano (en un sentido más amplio incluyen también, por ejemplo, los programas para mitigar la desnutrición, o las políticas demográficas) pueden contribuir directamente (en el mediano plazo) a mejorar las condiciones productivas de una economía nacional (competitividad) e incrementar en forma sostenible la capacidad de las capas pobres de la población para obtener ingresos por cuenta propia. No hay, por lo tanto, razones de peso para postergar durante fases prolongadas la política social (orientada al capital humano) y la lucha contra la pobreza con el fin de fijar prioridades económicas para fortalecer la competitividad. A mediano y largo plazo, el incremento de la competitividad, que genera impulsos de vastos alcances sociales para el desarrollo, no será posible si no se han forjado previamente las condiciones sociales básicas.

INTEGRACIÓN SOCIAL: LÍNEAS DE ACCIÓN

- a) *Programas de cualificación laboral* para jóvenes urbanos con bajo grado de educación, en caso de ausencia de apoyos sociales que les permitan emprender autónomamente la vida laboral.
- b) *Programas de apoyo a los esfuerzos de autodesarrollo de las comunidades indígenas*, es decir, comunidades autóctonas y pueblos que buscan definir sus propios objetivos de mejoramiento como actores sociales en sus comunidades nacionales, lo cual incluye en particular el refuerzo de su propia cultura, la recuperación de su lengua y su memoria histórica, y la propia gestión independiente de su desarrollo material.
- c) *Programas de apoyo para familias en peligro*, como aquellas cuya cabeza es una mujer pobre, aquellas con recursos educacionales inferiores a los estándares de su cultura, o aquellas que habitan en villas miseria.
- d) *Programas para la protección de niños, jóvenes y madres expuestos a la violencia familiar y al abandono*.
- e) *Programas de refuerzo de la vida comunitaria* en áreas deprimidas, promoviendo el diálogo, la cooperación mutua y la gestión colectiva de empresas que satisfacen las necesidades básicas de la comunidad.
- f) *Programas de desarrollo cultural y recreacional* para niños y jóvenes en áreas deprimidas con poco acceso a bienes culturales.
- g) *Programas para combatir el consumo de drogas*, con énfasis en patrones de consumo que subviertan los estándares generales de coexistencia social y agraven el círculo vicioso de la reproducción de la marginalidad, y políticas de lucha contra el tráfico de drogas.
- h) *Programas de vivienda barata* para asentamientos precarios.
- i) Refuerzo de la seguridad de los ciudadanos y del acceso a la justicia, *proveyendo más protección policial en áreas de alto riesgo* (controladas por bandas, autoridades paralelas o crimen organizado), *más efectividad en el sistema penal* para neutralizar la violencia cotidiana y *servicios de ayuda legal* para quienes los necesitan.

Fuente: CEPAL, 1997: 194

2.3. Políticas económicas para el fortalecimiento de la competitividad y sus efectos mitigadores de la pobreza

Las políticas económicas pueden respaldar en numerosas áreas los esfuerzos para aliviar la pobreza. Tales políticas pueden configurar las proyecciones sociales del crecimiento económico en cuanto a sus efectos distributivos.

1. *Estabilidad y equilibrio macroeconómico.* La experiencia enseña que los desequilibrios macroeconómicos masivos golpean con especial intensidad a los grupos de menores ingresos y a la mano de obra dependiente. En México, los considerables déficits en la balanza de pagos provocaron fuertes devaluaciones y recortes de los salarios reales en los periodos 1982-1983 y 1994-1995; las fases de elevada inflación desembocaron en muchos países en recesiones y disminuciones del salario real superiores al 50 % (Argentina, 1988-1990; Brasil, 1990-1991; Bolivia, 1982-1984; Nicaragua, 1987-1990; Perú, 1988-1989), afectando precisamente a los trabajadores menos favorecidos y sin valores o bienes raíces que los protegieran; la liberalización y la apertura económicas, cuando son demasiado aceleradas y radicales, acarrear procesos de purga exagerada e ingentes costos sociales (Chile 1973/1975-1983); los programas de estabilización y de ajuste estructural tipo *stop-and-go* desembocan en el estancamiento económico (Venezuela, 1989-1990). Las políticas macroeconómicas que previenen tales desequilibrios son un aporte directo al desarrollo social.

La contribución que rinden las medidas estabilizadoras a la distribución de los ingresos y a la reducción de la pobreza se percibe en los desarrollos operados en Brasil a partir del «Plan Real». Este plan, emprendido en julio de 1994, logró que la inflación se redujera fuertemente y tuvo como correlato un notable descenso de los niveles de pobreza, debido en lo sustancial a un rápido aumento de los ingresos de los sectores pobres. Por cierto que el desequilibrio en la distribución de los ingresos experimentó al mismo tiempo sólo una débil corrección. El coeficiente Gini para la distribución de los ingresos globales bajó del 0,6 (1993) al 0,59 (1995). Los ingresos *per capita* de los cuatro deciles inferiores de la distribución del ingreso crecieron en casi un 30 % entre septiembre de 1994 y septiembre de 1995, mientras

que los ingresos de los deciles superiores aumentaban en sólo un 10 %. La proporción de brasileños que viven por debajo del límite de pobreza descendió desde un máximo de 42 % en julio de 1994 a un ¡27 % en diciembre de 1995! Este fenómeno obedece a dos razones importantes:

- 1) Como los sectores pobres se ven muy limitados para emprender medidas que los protejan de los efectos negativos de la inflación, cuando ésta retrocede, sus ingresos reales crecen a un ritmo más intenso que los de los sectores más favorecidos.
- 2) Otra razón por la cual los sectores con bajos ingresos pueden beneficiarse en mayores proporciones del Plan Real, radica en el ascenso de los precios relativos de los bienes no comerciables, ascenso que obedece a un fuerte crecimiento (comparado con el sector industrial) del sector servicios (excluyendo los bancos). Este sector ocupa abundante mano de obra no calificada (Clements, 1997).

Estos desarrollos evidencian que las políticas de estabilización pueden perfectamente beneficiar a los pobres, aunque revelan al mismo tiempo lo limitado de sus efectos: una modificación duradera de la distribución del ingreso es imposible sin reformas estructurales (por ejemplo, acceso a la educación, reformas agrarias).

2. Política fiscal y tributaria. Muchos países en desarrollo se ven forzados a compensar elevados déficits presupuestarios. En las dos últimas décadas, las imposiciones fiscales obligaron a recortar el gasto público, especialmente en el sector social. Esto, como queda dicho, resulta contraproducente en muchos aspectos, aun sin cuestionar la posibilidad de reducir los gastos sociales mejorando la eficiencia también en ese sector. Es, sin embargo, más importante erradicar las injusticias en materia fiscal que subsisten en muchos países en desarrollo y asegurar la transparencia tributaria de las capas adineradas de la población. A tal efecto existen bastantes puntos de partida: la simplificación del sistema fiscal, la supresión de reglas de excepción³, drásticas sanciones al fraude fiscal, etc. Como se ve, la política fiscal incide directamente en la distribución del ingreso.

3. *Modernización de los mercados de capitales:* Los mercados de capitales están subdesarrollados en numerosos países en desarrollo. El acceso al crédito es difícil, sobre todo para la microempresa y para las PYMES, razón por la cual escasean las inversiones y sus consiguientes efectos ocupacionales. De ahí que el fortalecimiento y la consolidación de los mercados nacionales de capitales redunden por la vía directa en los niveles de empleo.

4. *Modernización tecnológica de la economía.* El hecho de que en América Latina y en otras regiones en desarrollo viva en la pobreza el 40 % de la población se debe en no poca medida a que gran parte de los trabajadores presta sus servicios en empresas dotadas de maquinaria anticuada y patrones organizativos obsoletos, empresas cuya escasa productividad se traduce en bajos niveles salariales. Si no se emprenden esfuerzos por incrementar en forma sostenida la productividad y la competitividad de las empresas –mediante inversiones en la capacidad tecnológica de los actores en áreas cada vez más extensas de la economía nacional– será imposible combatir la pobreza con efectos sociales de largo alcance y mejorar la situación social de la población. Cualquier enfoque sociopolítico que soslaye esta relación causal terminará reducido a una mera estrategia de subsistencia. El fomento a las PYMES y unas políticas activas dirigidas a fortalecer la eficiencia de las localizaciones económicas pueden asumir una importancia considerable en este contexto (Meyer-Stamer, 1998).

5. *Formación profesional.* No cabe duda de que un sistema de formación profesional que implique amplios efectos sociales y el instrumental necesario para el perfeccionamiento profesional ofrecen valiosas palancas para fortalecer la competitividad, incrementar la movilidad social en el seno de la sociedad y reducir el número de empleos mal remunerados. Es interesante observar que en muchos países en desarrollo escasean los créditos (públicos o privados) disponibles para la formación profesional o la capacitación técnica. El resultado es una asignación de capitales que no promueve el desarrollo social: las inversiones excesivas en plantas industriales van aparejadas de unas inversiones deficitarias en capital humano, con la consecuencia de que el personal, por estar poco capacitado, no puede

movilizar en medida suficiente los potenciales productivos de las nuevas tecnologías. El objetivo a largo plazo consistirá en elevar sensiblemente la calidad de la formación profesional y aumentar en forma sostenida el número de alumnos en este sector. A corto plazo será oportuno organizar cursos de entrenamiento para todos los trabajadores, pero con especial énfasis en los jóvenes y los desempleados.

Los estudios comparativos aplicados a los países latinoamericanos y a los países esteasiáticos revelan que los gastos en educación (en relación con el PNB) no difieren de un modo sustancial. Lo que llama la atención es más bien la distribución de las inversiones destinadas a este rubro: en Asia, el énfasis recae en la educación básica y en la formación profesional (sólo posteriormente, en el sector universitario); en América Latina, las prioridades se establecen en el orden inverso. Pese a la multitud de estudios realizados que prueban la importancia clave de la formación profesional para el desarrollo de la economía de un país, el trabajador latinoamericano promedio participa en cursos de entrenamiento apenas una o dos semanas a lo largo de sus 40 ó 50 años de vida laboral (CEPAL, 1997: 172).

6. *Políticas de innovación.* El nivel de eficiencia de las empresas es muy heterogéneo en los países en desarrollo. Los instrumentos político-económicos que ayudan a difundir con amplitud los efectos didácticos de las empresas más avanzadas y competitivas, surten notables efectos en cuanto a mitigar la pobreza (movilización de potenciales de crecimiento, mayores ingresos para los trabajadores, etc.). La Fundación Chile está fortaleciendo la cooperación y los procesos consiguientes de aprendizaje entre las empresas más eficientes de diferentes sectores y las empresas que procuran alcanzar ese nivel. Esa es una manera de fortalecer y multiplicar las ventajas competitivas nacionales. También es posible aprender de la experiencia relacionada con los programas de reconstrucción europea (Plan Marshall) posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Uno de los proyectos exitosos consistió en poner la experiencia de las empresas *“best practice”* de los sectores más relevantes a disposición de empresarios, gerentes, ingenieros y obreros calificados provenientes de empresas deseosas de alcanzar máximos niveles de eficiencia, organizando para ellos visitas, seminarios

conjuntos, etc. (*learning by visiting*). Estos programas dieron lugar en muchos casos a nuevas inversiones en plantas productivas, organización y capital humano, con lo que la productividad se elevó entre el 25 y el 50 % (Silbermann y Weiß, 1992). De esta misma manera es posible que las «islas de eficiencia» lleguen a generar impulsos de amplios efectos sociales al desarrollo económico y social. Estos enfoques y otros similares resultan interesantes asimismo para fortalecer a las PYMEs y a las microempresas.

La gama de iniciativas político-económicas para fortalecer la competitividad y el desarrollo social es aún más extensa (por ejemplo, políticas de fortalecimiento de las zonas rurales). Es evidente la existencia de políticas económicas con importantes proyecciones socio-políticas inmediatas (por ejemplo, la política fiscal). Es importante no sólo diseñar las políticas económicas a la medida de los grupos de *best performers* (*picking the winners*), sino crear al mismo tiempo estructuras económicas que permitan, en el mediano plazo, una modernización de la economía con efectos sociales de largo alcance (por ejemplo, formación profesional, políticas de innovación) (García y Messner, 1997). Pese a no existir una «política económica orientada a la lucha contra la pobreza» que «concilie» *a priori* el desarrollo social con el económico, cabe afirmar sin embargo que existen numerosos puntos de partida que posibilitan, primero, configurar el componente social de la política económica y, segundo, sondear y aprovechar a fondo los potenciales sinérgicos que median entre las dos áreas políticas. Una política económica que se aferre exclusivamente al crecimiento pasará por alto ambas relaciones causa/efecto.

2.4. «Capital social» en la economía y la sociedad.

La competitividad sistémica fortalece también

la capacidad de una sociedad para solucionar problemas

Los planteos dedicados al carácter sistémico de la competitividad y los frutos de la investigación del *industrial district* (Schmitz, 1997) destacan la conveniencia de no contemplar el «desarrollo social» como una magnitud mensurable en términos exclusivamente monetarios. La funcionalidad de los mercados,

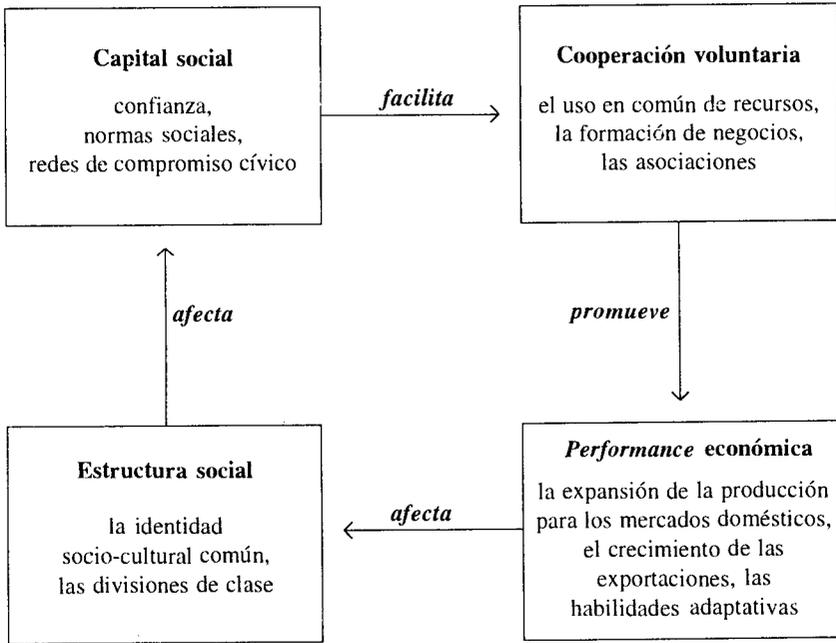
la eficiencia de los *clústers* de empresas, estructuras de redes en las cuales diferentes actores interactúan para solucionar problemas comunes, pero también la capacidad de una región o una comunidad para mejorar en forma sostenible su situación económica y social, se basan en los recursos sociales («capital social»), realidad ésta que los paradigmas económicos liberales dejan en la penumbra por ser unilaterales (Putnam, 1993 y 1995). La competitividad sistémica y la «eficiencia colectiva», cuando son duraderas, no brotan en unas economías de mercado «libre» y desenfrenadas, sino en sociedades que consiguen equilibrar la competencia y la cooperación, el crecimiento y la equidad social, el afán de lucro y la solidaridad, la libertad y la igualdad de oportunidades. El «capital social» (relaciones de mutua confianza, normas sociales arraigadas en la sociedad, capacidad consensual y estratégica de los actores, etc.) es el fundamento sobre el cual:

- * surgen los *clústers* dinámicos de empresas (que se basan en la confianza colectiva);
- * se forjan relaciones de colaboración que elevan la productividad a nivel de empresa entre la gerencia y el personal, así como entre los sindicatos y las asociaciones empresariales;
- * surgen eficientes instituciones intermediarias (en el sector económico y social) y sus lazos de cooperación en redes (espacio meso), que sirven también para aliviar las cargas del sector público; y
- * se crea la cohesión social en la sociedad y el sector empresarial, sin la cual el cambio económico estructural permanente puede degenerar en la desintegración social.

Una dimensión clave del «capital social» es la «confianza». La conclusión de que la confianza reviste una importancia decisiva para la capacidad de reproducción de las relaciones sociales no tiene nada de novedosa. El patriarca del liberalismo, Adam Smith, era perfectamente consciente del valor que encierran los vínculos sociales y los recursos morales en las economías de mercado y en las sociedades basadas en la división del trabajo, actitud ésta que lo distingue de sus sucesores intelectuales. Smith planteó que el único recurso para que la competencia en la economía y en la sociedad no desemboque en la des-

Diagrama 2

Capital social y performance económica: resumen de relaciones clave



Fuente: Bazan/Schmitz, 1997: 34

trucción mutua es un mínimo de confianza entre los actores y de respeto por las reglas de trato social obligatorias para todos. Diego Gambetta comentó acertadamente el enfoque de Smith en los siguientes términos:

«Su noción de interés individual no debe contrastarse sólo desde 'arriba' con la ausencia de benevolencia, sino también desde 'abajo' con la ausencia de comportamiento predatorio.»
(Gambetta, 1988: 215)

Con respecto al significado fundamental de la confianza y la cooperación en las sociedades basadas en la división del trabajo, Smith expresó: «si existe algún tipo de asociación entre ladrones y asesinos será porque algo deben obtener por robarse y asesinarse unos a otros» (Smith, 1976: 86). La confianza generalizada contribuye a reducir de un modo radical los costos de control y de transacción en el seno de las sociedades (y, por ende, en la economía): «La confianza reduce las realidades complejas mucho más rápida y económicamente que la predicción, la autoridad o la negociación» (Powell, 1990: 205).

Es decir que precisamente en las sociedades y en las economías en que los potenciales de solución de las estructuras jerárquicas van disminuyendo a un ritmo cada vez más acentuado y en que se fortalecen más y más las estructuras de redes de colaboración («competitividad sistémica»), la confianza pasa a ser un recurso indispensable para la acción que permite afrontar la complejidad, la inseguridad, el desconocimiento y la escasez de información (Messner, 1997: 267 y ss.). Shklar (1984: 151) sintetiza este estado de cosas al afirmar que «la confianza es una respuesta tentativa intrínsecamente frágil a nuestra ignorancia, una forma de convivir con los límites de nuestra visión».

El «capital social» surge a través de las relaciones de cooperación, de la participación y de un mínimo de equilibrio social. El «capital social» se desintegra cuando la conducta individualista y egoísta se erige en norma social (exagerando el énfasis en la competencia), cuando quedan excluidos permanentemente sectores enteros de la población, cuando las polarizaciones sociales aniquilan las relaciones de confianza mutua (la confianza como instrumento para encarar la incertidumbre) y cuando resultan inviables las relaciones de colaboración entre los dis-

tintos sectores de la sociedad. Bajo estas circunstancias, los ciclos productivos (eficiencia colectiva, competitividad sistémica, resolución colectiva de problemas, redes sociales) devienen menos probables y las consecuencias pueden ser la erosión social, el agotamiento de las fuerzas cohesivas, la criminalidad y la violencia (OCDE, 1997). Mucho parece indicar que una orientación exagerada en el concepto del «capitalismo *shareholder*» acaba a largo plazo por destruir el «capital social» de las comunidades humanas. Dada la creciente competencia que registra la economía mundial, no existe ninguna alternativa *socialmente viable* que no sea el «capitalismo *stakeholder*» (ver el concepto de la «sociedad de redes» en Messner, 1997). Mucho parece indicar, asimismo, que la erosión del «capital social» socava a largo plazo incluso la dinámica del *desarrollo económico*. Por cierto, últimamente este punto de vista vuelve a captar adeptos en el ámbito anglosajón (Plender, 1997 y Kuttner, 1996). Peter Senge, uno de los expertos de «*management theories*» estadounidenses, argumenta que los organismos y empresas dinámicos deben fomentar ante todo la creatividad, la capacidad de reflexión entendida como una interrogación y una verificación permanentes de los paradigmas y las rutinas establecidos, la capacidad para la acción común y, especialmente, la capacidad para manejar sistemas de normas y visiones compartidas en forma colectiva. Una sociedad orientada unilateralmente hacia la capacidad individual de imponerse a los demás y hacia la competencia deja crecientes vacíos justamente en esos sectores.⁴

Las políticas sociales se pueden contemplar como inversiones en el «capital social» de una sociedad. Pero también las políticas económicas que promueven la competencia entre las empresas (macropolítica) estimulando y focalizando por otra parte los potenciales de cooperación para fortalecer las ventajas competitivas nacionales (mesopolíticas), contribuyen a su vez a generar dicho «capital social». El paradigma de la «competitividad sistémica» apunta a la creación de instituciones estatales y no estatales, así como a la elaboración de patrones de organización y gestión en la economía y en la sociedad, que no sólo fomenten la dinámica económica, sino que generen además impulsos para mejorar la capacidad de las empresas y de otros grupos de actores en la solución de problemas («sociedad activa»). El desarrollo de un «espacio meso» bien estructurado (y

sobre todo basado en redes) puede generar impulsos para el desarrollo económico, social y ecológico; en este ámbito tienen lugar procesos colectivos de búsqueda y aprendizaje (a través de un flujo de informaciones permanente, comunicación, cooperación) que facilitan al mismo tiempo la dinámica económica y la integración social en el seno de las sociedades sometidas a dura prueba por la competencia desatada en la economía mundial.

Ahora bien, las complejas interacciones entre el «capital social» de las colectividades humanas y el desarrollo económico y social permiten imaginar un escenario distinto: algunos sectores de la economía nacional logran fortalecer la «eficiencia colectiva», desarrollar la competitividad sistémica y movilizar el «capital social»; otros sectores, en cambio, se quedan rezagados en el proceso de modernización, pero sin afectar en forma persistente la dinámica de las «islas de eficiencia». En este escenario se complementan entre sí la «competitividad sistémica» circunscrita a áreas específicas, la fragmentación y la exclusión social. Estados Unidos podría interpretarse como un ejemplo de este rumbo del desarrollo (Reich, 1997). No es posible calcular con certeza el grado de exclusión que pueden «soportar» las sociedades sin poner en peligro su estabilidad.

3. Articulación y desarticulación entre competitividad, disminución de la pobreza y desarrollo social. Ejemplos ilustrativos referidos a América Latina

Figuran a continuación algunas correlaciones entre las estrategias para fortalecer la competitividad, por un lado, y el desarrollo social, por el otro, tomando como ejemplo la realidad latinoamericana. Los desarrollos que se observan actualmente en América Latina evidencian que:

- * Existen situaciones históricas específicas en las cuales es prácticamente imposible procurar constelaciones «win-win» entre los enfoques para fortalecer la competitividad y la reducción de los niveles de pobreza; si no se fortalece la competitividad, *por una parte*, proseguirá el declive económico y social del continente; pero, *por otra parte*, el cambio estructural agudiza

una serie de problemáticas sociales y contribuye con mucha lentitud a mejorar la situación social de sectores más o menos amplios de la población.

- * Sería tanto más importante tomar en cuenta las correlaciones entre competitividad y desarrollo social, sin descuidar sobre todo las políticas sociales y las políticas de lucha contra la pobreza que se orienten hacia la productividad, aun cuando en el corto plazo se produzcan conflictos de objetivo entre el desarrollo económico y el desarrollo social; si se desatienden las complementariedades y los potenciales sinérgicos (sobre todo en lo referente a la creación de capital humano) entre las políticas económicas y las sociales, será improbable la puesta en marcha de un proceso de crecimiento duradero.
- * Más allá de los potenciales debidos a la interconexión de las estrategias competitivas y de alivio a la pobreza, ambos objetivos se deben perseguir con plena independencia uno de otro; quiere decir que existen instrumentos muy efectivos para fortalecer la competitividad que no surten efectos directos o indirectos (o a muy largo plazo o con muchas fases intermedias) para aliviar la pobreza (por ejemplo, el fortalecimiento de las 50 exportadoras nacionales más eficientes en Perú). Viceversa, existen políticas sociales razonables, pero carentes de retroacciones positivas sobre el potencial económico de un país (por ejemplo, asistencia a madres jóvenes solteras o previsión social para la vejez). Los países que se modernizan necesitan plantearse sistemas complejos de objetivos (eficiencia económica, equilibrio social, protección ambiental, democracia y participación), resultando por lo tanto inevitables los citados conflictos de objetivo.

3.1. De la sustitución de importaciones a la orientación hacia el mercado mundial: efectos sobre el desarrollo social

1. América Latina implementó desde los años 40 políticas de sustitución de importaciones, de la industrialización tardía más allá del marco del mercado mundial. La experiencia cosechada en ese período enseña que, *faltando la orientación hacia la competitividad, los incrementos de productividad y de salarios reales son escasos y los procesos sociales de gran alcance no tienen lu-*

gar. La productividad del trabajo en América Latina ha aumentado en las últimas décadas, pero con lentitud; la capacidad innovadora del modelo de sustitución de importaciones demostró ser escasa. Entre 1950 y fines de los años 80, la productividad laboral se mantuvo estancada en el sector industrial a un nivel aproximado equivalente a un 25 % de la estadounidense. En el mismo período, los demás países de la OCDE (considerados en grupo) consiguieron aproximarse a los niveles de productividad de Estados Unidos, partiendo de un 45 %, para llegar al 80 %. Entre los más aventajados estuvieron los llamados «tigres asiáticos» (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur), países cuyos índices de productividad eran apenas la mitad de los de América Latina a principios de los años 50. (CEPAL, 1990: 63). Dichos países alcanzaron el nivel latinoamericano en 1985 y su nivel de productividad laboral ha venido creciendo desde entonces a razón de un 10 % aproximadamente, mientras que la del continente iberoamericano se quedó prácticamente estancada a raíz de la crisis de endeudamiento y acumulación de la década del 80. En concordancia con ese aumento de la productividad, los salarios reales de los países esteasiáticos experimentaron un fuerte incremento en comparación con los latinoamericanos.

2. Los costos sociales de la reconversión político-económica y de los esfuerzos por fortalecer la competitividad internacional resultan elevados. América Latina se distingue por una distribución especialmente desigual de los ingresos, si se la compara a nivel internacional. En la fase del despegue hacia la economía mundial, los problemas sociales empezarán por agravarse. El requisito para alcanzar la competitividad consiste en lograr altos índices de aumento de la productividad; éstos provocan, a su vez, descenso de la ocupación que sólo se puede compensar con elevados índices de crecimiento económico. A esto se agregan los efectos negativos que tienen sobre el empleo los vastos programas de privatización.

Vuelcos tecnológicos de gran alcance vienen modificando desde los años 80 las estructuras de la economía mundial y los determinantes de la competitividad internacional. Se impone progresivamente un nuevo paradigma de producción, basado en la organización y el conocimiento (Porter, 1990, Womack y

otros, 1990, Esser y otros, 1996, Meyer-Krahmer, 1998). En esta fase de cambio tecnológico acelerado, los porcentajes de inversión en América Latina promediaron más o menos un 16 % (1980-1993); en Corea del Sur y en Taiwán superaron, en cambio, el 30 % (CEPAL, Banco Mundial).

De esto se infiere que las economías latinoamericanas manejan un aparato productivo mayoritariamente obsoleto. Al mismo tiempo, se mantienen bajos desde hace décadas los gastos en investigación y desarrollo (I+D), que constituyen un importante indicador de las inversiones destinadas a desarrollar la capacidad tecnológica. En América Latina, la tasa de inversiones en I+D cubre alrededor del 0,4 % del PNB desde principios de los años 80 (1990: Brasil, 0,6 %; Argentina, 0,4 %; Chile, 0,6 %; Bolivia, 0,1 %; Perú, 0,2 %) (CEPAL, 1992). En países como Taiwán y Corea del Sur, con los que suelen compararse los países latinoamericanos adelantados, la misma tasa se mantiene en un 3 % desde hace dos decenios. *Ante este cuadro, resultan obvias las causas por las que durante el proceso de apertura externa se desencadenan o se van a desencadenar procesos de purga y desindustrialización:* la distancia que media hasta en nivel tecnológico internacional en muchos casos es tan grande que la modernización de las empresas obsoletas resultaría más costosa que las inversiones en nuevas plantas productivas.

El modelo de sustitución de importaciones apuntaba a establecer aparatos industriales completos. Numerosos países latinoamericanos disponen (o disponían antes de la apertura, que en algunos casos fue radical) de estructuras industriales notablemente diversificadas, que en el pasado fueron interpretadas (por ejemplo, en el debate de los años 80 sobre los países de economía en transición) como un indicador del éxito de la modernización tardía. El problema existente se parece al de los antiguos países socialistas, y consiste en que las industrias establecidas son (generalmente) ineficientes e inapropiadas para afrontar la competencia en el mercado mundial. La reestructuración de la industria y su orientación hacia el mercado mundial, que están empezando en la mayoría de los países, desemboca forzosa-mente en las *estrategias de especialización*; de ahí que, en la fase de reconversión, sean inevitables los *procesos de des-industrialización* y el consiguiente *desmontaje de puestos de trabajo*.

Un ejemplo instructivo al respecto son los procesos que se registran en la industria argentina del automóvil. Son espectaculares la dinámica del crecimiento y los incrementos de la productividad que se observan desde 1990 en este sector, en el que fue posible aumentar el número de autos fabricados de alrededor de 100.000 (1990) a más de 400.000 (1994). Los efectos ocupacionales, si bien son positivos, resultan escasos, debido a los elevados incrementos de la productividad (la ocupación creció un 10 %).

Chile, cuya apertura externa se inició ya a mediados de los años 70, debió enfrentar un desempleo masivo a lo largo de una década (1974-1986). Sólo a fines de los años 80 empieza a aliviarse el problema ocupacional, gracias a unas tasas de crecimiento económico duradero que permanecen a elevados niveles. En los países cuya fase de reconversión se inicia a fines de los años 80, el problema del desempleo está surgiendo recién ahora: en Argentina, las tasas oficiales de desempleo crecieron del 10 % al 20 % desde principios de 1993 hasta fines de 1995; en México, donde las estadísticas oficiales disimulan mucho las verdaderas proporciones de la crisis ocupacional, la tasa oficial de desempleo aumentó del 3,7 % al 6,6 % entre 1992 y 1995. Esta cifra revela, además, que el desempleo es bastante más acentuado en el sector que percibe los ingresos más bajos (el segmento inferior): en Argentina cubre más o menos un 30 %; en Brasil, Uruguay y Paraguay, un 40 % (CEPAL, 1995). Esta anomalía social no se puede remediar con sólo fortalecer la competitividad y fomentar el crecimiento de la economía.

3. *Las capacidades sociales para solucionar problemas son débiles. Esto dificulta tanto el fortalecimiento de la competitividad sistémica como la resolución de problemas sociales.* El tradicional *Estado desarrollista* de América Latina era exageradamente intervencionista y burocrático, centralista en su organización, omnipresente y, como consecuencia de todo ello, sobreexigido e ineficaz. Las estructuras institucionales de todos los países latinoamericanos deberán cambiar de raíz para poder afrontar con éxito los nuevos requerimientos. A tal efecto, no basta con la reducción meramente cuantitativa del aparato del Estado, que ya se ha emprendido o consumado en numerosos países de la

región. De lo que se trata es de impulsar reformas administrativas profundas, redefinir el papel del Estado y elaborar nuevas formas de división del trabajo entre el sector privado y el sector público. La *crisis institucional-organizativa* del continente no se circunscribe de modo alguno al Estado. Las *asociaciones empresariales* –que durante mucho tiempo se orientaron por el modelo de la «industrialización protegida», que les reportaba bastantes ventajas– están poco desarrolladas y cuentan con un potencial teórico y técnico demasiado escaso como para contribuir con su propio esfuerzo (por ejemplo, en el sector de la formación profesional) a la modernización de las localizaciones industriales.

A lo largo de las décadas de hegemonía del Estado desarrollista, las *fuerzas cívicas* no tuvieron casi ninguna oportunidad de desarrollarse, y también los *sindicatos* se vieron sumidos en una honda crisis de orientación. Estos han opuesto larga resistencia a la nueva orientación económica y tienen que asimilar ahora los costos del ajuste social, definiendo al mismo tiempo su nuevo rol como poderosa contraparte dispuesta a cooperar en el nuevo contexto político-económico. Como se ve, el cambio actual tiene lugar con *actores sociales débiles* sobre la base de *estructuras institucionales frágiles* y con un *mercado poco desarrollado*. Agotado el modelo de desarrollo unilateralmente estatista de los decenios anteriores, América Latina corre peligro de que las apuestas se concentren esta vez en un exagerado concepto reduccionista de mercado incapaz de asumir los grandes retos que entrañan la economía mundial, por un lado, y la política social, por el otro.

Practicar el «Good Governance», fortalecer la capacidad de gestión y coordinación del Estado, mejorar la capacidad de los grupos de actores sociales para la solución de problemas y elaborar formas de *public-private-partnership* son las tareas básicas de toda política económica que aspire a incluir la dimensión social del desarrollo.

3.2. Pobreza, desarrollo social y reformas sociales en América Latina

Se bosquejarán a continuación los desarrollos actuales en América Latina para llamar la atención sobre las correlaciones

empíricas que median entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

1. *Desarrollo de la pobreza.* La proporción de sectores desfavorecidos, que había crecido del 35 al 41 % durante la crisis de los años 80 en torno de la deuda externa, descendió a un 39 % en la primera mitad de los años 90 (210 millones de personas). Es justo señalar que, en la década del 90, la pobreza disminuyó en nueve países de la región. La CEPAL (1997) identifica como *factores claves de la disminución de la pobreza* (en orden de importancia):

- * elevadas tasas de crecimiento económico,
- * reducción de la inflación,
- * crecientes gastos sociales,
- * incrementos de eficiencia en el sistema social.

2. *Empleo, productividad, salarios.* Los escasos avances logrados en la lucha contra la pobreza obedecen en buena medida a unas tasas de crecimiento demasiado bajas, a las débiles proyecciones del crecimiento sobre el mercado laboral y a unos bajos índices promedio en materia de productividad del trabajo. La OIT estima que el 84 % de los empleos generados de 1990 a 1995 en la región se localizan en el sector informal, que ocupa al 56 % de la población activa. Esto explica los bajos índices promedio de incremento de la productividad laboral.

Los salarios se mueven, por término medio, debajo del nivel existente en 1980, al tiempo que siguen aumentando las disparidades en este sector. En las ramas exportadoras en proceso de modernización se registran notables aumentos salariales, mientras que los salarios permanecen estancados, o incluso disminuyen, a causa del creciente desempleo que afecta al resto de los segmentos del mercado de trabajo. El salario real mínimo de 1995 era inferior al de 1980 en 13 países. Los desniveles salariales entre ingenieros y técnicos, por un lado, y la fuerza laboral no calificada, por el otro, han crecido en un 40 ó 60 % desde 1990. En consecuencia, los esfuerzos por fortalecer la competitividad todavía no llegan a aumentar en proporciones significativas el número de puestos productivos y bien remunerados, sino que provocan, en muchos sectores, el desmontaje de empleos y la presión consiguiente sobre los salarios en las ramas económicas no modernas. Es más: en una serie de paí-

ses, la dinámica exportadora se limita a unas pocas ramas intensivas en mano de obra (por ejemplo, la producción basada en los recursos naturales o en la agricultura, que proporciona ocupación temporal durante la cosecha; la industria del acero, los sectores ocupados en la extracción de materias primas). Los efectos ocupacionales serán escasos si no se diversifica la producción ni se incrementa la creación de valor agregado a nivel nacional.

3. *Reformas sociales.* Mientras que los gastos sociales descendieron bruscamente en los años 80, están volviendo a crecer en esta década del 90. En la mayoría de los países, los incrementos más fuertes se registran en los sectores de la educación y la seguridad social. El aumento del gasto para la educación obedece a la convicción de que si no se ofrece a la población una calificación profesional de nivel medio con importantes impactos sociales, la mejora de la situación económica nacional será una mera ilusión. Los sistemas de seguridad social son importantes para garantizar al ciudadano un nivel mínimo de amparo, meta ésta que la región todavía dista mucho de alcanzar. En numerosos países, el aumento del gasto social corre paralelo a los esfuerzos por mejorar la calidad de los servicios y elevar la eficiencia de los oferentes públicos y privados. Este proceso no ha hecho más que comenzar. A mediano plazo habrá que mejorar sobre todo las redes de colaboración entre el sistema educacional y el sector empresarial, desarrollando además masivamente el sector de la formación profesional.

3.3. *Chile: crecimiento intenso, pobreza decreciente, polarización social, persistencia de la «pobreza dura»*

Los desarrollos que se registran en Chile revelan que una política que desatiende en el largo plazo la dimensión social causa grandes disparidades sociales y genera formas persistentes de exclusión social, incluso cuando el crecimiento económico es intenso.

1. *El liberalismo económico radical desemboca en una creciente inequidad.* La radical estrategia liberal aplicada entre 1974 y

finés de los 80 provocó, en una primera fase, una profunda recesión y el colapso de vastos sectores del sector industrial para impulsar, a partir de 1985, un intenso crecimiento económico a través de la producción y la exportación basadas en los recursos naturales (cobre, fruta, verdura, carne). El coeficiente Gini sufrió un deterioro entre 1970 y 1990, pasando de 0,45 a 0,57.

2. *Disminución de la pobreza a través de un crecimiento intenso.*

Dentro del proceso de democratización que vive Chile se empezó a asignar una alta prioridad política al alivio de la pobreza a principios de los años 90, aunque las políticas sociales correspondientes se han venido implementado con demasiada cautela. La proporción de pobres descendió del 40 % (1990) al 28 % (1994). Los estudios empíricos revelan que el retroceso de la pobreza se debe, en alrededor de un 80 %, al fuerte crecimiento económico, y tan sólo en un 20 % a la política social. El desempleo decreciente y los salarios reales crecientes han mejorado, por otra parte, las condiciones de vida de la población. Los pronósticos indican que, de aquí al año 2000, la proporción de economías familiares afectadas por la pobreza bajará hasta un 20 % (dado un crecimiento promedio del 5 %) o hasta un 16 % (si el crecimiento promedio es del 7 %).

3. *Las disparidades sociales aumentan, la «pobreza dura» no disminuye.* Primero, las disparidades salariales se agudizan incluso en las fases de fuerte crecimiento. Esto se debe a la insuficiencia de las inversiones en educación y formación profesional; los salarios de los obreros calificados crecen a un ritmo desproporcionado con respecto a los de los obreros poco o nada calificados. Segundo, es posible observar que incluso en períodos de crecimiento intenso (1991-1994) no deja de disminuir la participación del 10 % más pobre de la población en los ingresos nacionales (del 1,9 al 1,7 %). Quiere decir que el crecimiento no ayuda a mitigar la pobreza dura; por eso sería oportuno aplicar políticas de lucha contra la pobreza diseñadas especialmente para este sector de la población. Tercero, en Chile se están erosionando las organizaciones sociales de autoayuda que durante largo tiempo entregaron su aporte a aliviar la pobreza en las poblaciones y comunas menos favorecidas. Las personas capacitadas para organizar estos grupos de base, en muchos casos han «emigrado» a secto-

res más modernos debido al crecimiento económico. La consecuencia es la desintegración de los potenciales de autoayuda, que requieren un mínimo de capacidad social y organizativa.

4. Notas conclusivas sobre la correlación entre la dinámica económica, la competitividad y el desarrollo social

Los planteos teóricos y las exposiciones empíricas en torno de las interdependencias entre competitividad, desarrollo económico y social, así como lucha contra la pobreza, han demostrado que es posible distinguir *cuatro tipos de política social por sus funciones*:

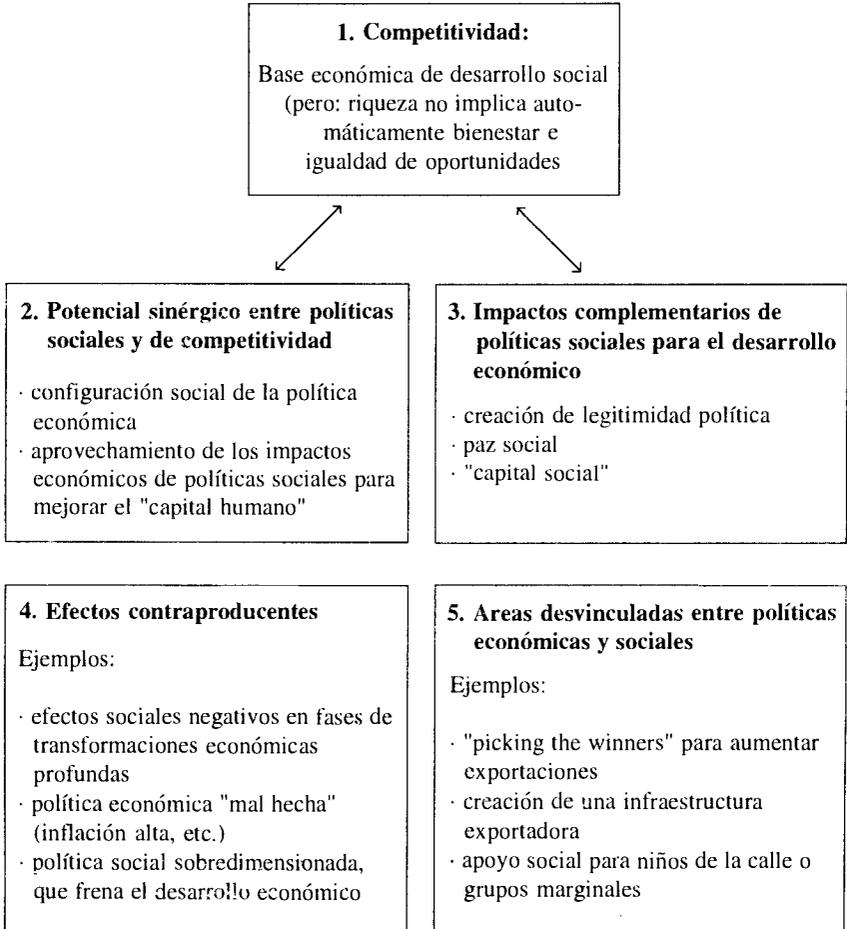
- * políticas que fomentan la *creación de capital humano*;
- * *políticas sociales compensatorias*, cuyo objetivo fundamental es compensar los efectos negativos del cambio económico estructural;
- * políticas que buscan, primero, *impedir la marginación y la exclusión social* y, segundo, estabilizar la seguridad social y las expectativas para no poner en peligro la *cohesión social* en la economía y en la sociedad;
- * políticas destinadas a *combatir la pobreza absoluta y asegurar la subsistencia*.

Entre las políticas sociales orientadas hacia el capital humano y el desarrollo económico median correlaciones de causa y efecto. Se ha demostrado la posibilidad y las condiciones bajo las cuales también los otros tipos de política social son capaces de impulsar la dinámica económica de un modo indirecto, mediato, puntual y en plazos más o menos largos. Esas cadenas causales son más extensas entre las políticas económicas orientadas al mercado mundial y la lucha contra la pobreza absoluta.

Entre las estrategias para fortalecer la competitividad y las diseñadas para combatir la pobreza persisten, a pesar de todo, algunos ámbitos de conflictos y contradicciones. Ahora bien, estos ámbitos son susceptibles de configuración (dentro de ciertos límites). Entre las políticas de fortalecimiento de la competitividad y las políticas encaminadas a aliviar la pobreza es posi-

Diagrama 3

Cinco esquemas relacionales entre políticas de fomento de la competitividad y políticas sociales



ble distinguir, de un modo general, cinco esquemas relacionales:

1. *Bases económicas del desarrollo social.* La eficiencia económica y el desarrollo de ventajas competitivas nacionales constituyen las bases de la "riqueza de las naciones", condiciones necesarias pero no suficientes para impulsar un desarrollo acompañado por impactos sociales de gran alcance.
2. *Potenciales sinérgicos y políticas de intersección entre políticas económicas y sociales.* Se logró identificar *campos de acción político-económica* que pueden generar efectos sociales directos (por ejemplo, lucha contra la inflación, una política fiscal justa que estimule el crecimiento) y otros capaces de desencadenar efectos positivos indirectos sobre el desarrollo social (por ejemplo, políticas para las PYMEs, política tecnológica, política de formación profesional). También las *políticas sociales orientadas al capital humano* (por ejemplo, educación básica, salud) contribuyen, a su vez, a incrementar la eficiencia económica de una sociedad. Estos potenciales sinérgicos conforman el núcleo de una "política económica orientada a la competitividad y el desarrollo social". Las políticas económicas que omiten sondear y aprovechar a fondo estas dimensiones, se fían con criterio unilateral en los "efectos *trickle-down*" inducidos por el crecimiento, desatendiendo por otra parte las condiciones necesarias para implementar una producción basada en la creación intensiva de valor agregado y en el conocimiento tecnológico.
3. *Políticas sociales complementarias.* Las políticas sociales son capaces de fortalecer indirectamente la eficiencia económica (por ejemplo, legitimación de las reformas; mantenimiento de la estabilidad política, de la "paz social"; fortalecimiento del "capital social"). Las estrategias económicas que dejan de lado las políticas sociales complementarias descuidan las dimensiones políticas del desarrollo económico. La dinámica económica, sin embargo, no depende exclusivamente de una asignación eficiente por el mercado, sino también de recursos que el propio mercado es incapaz de generar (estabilidad política, confianza, legitimidad).
4. *Efectos contraproducentes.* Las políticas económicas específicas pueden desencadenar efectos sociales negativos, tanto a corto plazo (debidos, por ejemplo, a una apertura externa ra-

dical, políticas de austeridad con un sesgo contrario a la política social) como a largo plazo (orientación unilateral de la política económica hacia los sectores dinámicos). Estos efectos contraproducentes pueden tener su origen en una política económica "mal hecha" (por ejemplo, liberalizaciones precipitadas que desbordan las capacidades de ajuste de las empresas), o pueden ser también inevitables (apertura externa en América Latina, transformación en Europa del Este; desde luego que hay también aquí campos de maniobra disponibles). Y viceversa: la política social, cuando es exagerada o está mal concebida, puede estrangular la dinámica del desarrollo económico.

5. *Áreas desvinculadas entre las políticas económicas y sociales:* En materia de política económica existen instrumentos muy prácticos y sensatos para incrementar la competitividad, pero que surten efectos nulos, mediatos o a muy largo plazo para aliviar la pobreza (por ejemplo, el desarrollo de una infraestructura para la exportación en economías débiles; la promoción de las cien compañías exportadoras más fuertes del Perú: estas medidas benefician a los sectores económicos más desarrollados). Cabe pensar igualmente en importantes medidas de la política social que (sin considerar el aspecto del financiamiento) no producen ningún otro efecto desde el punto de vista de la política económica (por ejemplo, sistemas de seguridad social para niños desprotegidos). La política económica y la política social constituyen ámbitos políticos autónomos, pese a sus múltiples interdependencias.

Ante este cuadro, es razonable sondear de un modo más sistemático:

- 1) los márgenes de maniobra para el diseño social de la política económica y
- 2) los aportes de políticas sociales al fortalecimiento de las localizaciones económicas, aprovechándolos más activamente que hasta ahora. No hay que hacerse ilusiones sobre
- 3) la viabilidad de "una política económica orientada al alivio de la pobreza" o de "una concepción integral" capaces de conciliar *a priori* los conflictos y contradicciones latentes entre la dinámica económica y el desarrollo social. Esta última con-

- clusión es importante asimismo para
- 4) no caer en la tentación de “derivar” la justificación de las políticas sociales únicamente de sus aportes funcionales al desarrollo de la economía. Existen áreas relevantes de la política social que no se pueden justificar por su funcionalidad económica, sino sólo en términos normativos y teniendo presentes los derechos humanos en su dimensión social.

NOTAS

1. Con respecto a las complejas causas político-institucionales de la crisis, así como las condiciones que siguen siendo favorables al futuro desarrollo en la mayoría de los países de la región, véase Dieter, 1998.

2. Las actuales inestabilidades políticas en Indonesia deben interpretarse por consiguiente no tanto como «insurrecciones nacidas de la pauperización y la miseria» sino, ante todo, como una rebelión contra la creciente corrupción, el despotismo y la incapacidad reformadora del régimen de Suharto, que sabotó las oportunidades de desarrollo del futuro del país después de tres décadas de mando autoritario. Las instituciones jerárquicas de Indonesia ya no están a la altura de las exigencias que debe soportar una economía semi-industrializada. Esta dimensión político-institucional de la crisis es relevante asimismo para otros NICs en esa región del mundo.

3. Antes de la reforma fiscal de 1975 circulaba en Chile un manual con 164 excepciones tributarias.

4. Es interesante observar que los procesos de aprendizaje que se operan en las ciencias naturales modernas avanzan en una dirección parecida en cuanto a la dinámica de la evolución. Lo que se considera el motor de la evolución ya no es la darwiniana «razón del más fuerte» ni la «sumisión» (cuyo correlato económico es la concepción del *homo oeconomicus*), sino una serie de sistemas complejos y redundantes que se superponen, garantizando con su diversidad la estabilidad y la capacidad de reproducción. Hans Peter Dürr (1998; capítulo 1 de su artículo), al analizar las ideas obtenidas sobre las condiciones básicas de los sistemas complejos para las sociedades humanas, extrae la siguiente conclusión: «No es posible realizar una evaluación unívoca de sistemas complejos en cuanto a su capacidad de sostenerse. Más bien, es posible señalar varios criterios bajo los cuales se puede acelerar la localización de soluciones sostenibles. Su tendencia consiste en ensanchar apropiadamente el margen de maniobra y operar con reglas de juego

que llamen la atención sobre las combinaciones buenas y óptimas. Las reglas de juego deben guiarse por el juego suma plus que funciona con éxito en la evolución natural de las especies superiores (donde la ventaja para uno es también ventaja para los demás). Este juego suma plus conduce a un grado más alto de flexibilidad y, a largo plazo, a una mejor adaptación a futuras condiciones imprevisibles (permitiendo la optimización por mucho que se mueva el objetivo); el juego suma plus no conduce, por cierto, a las estrategias de *knock-out* practicadas por las especies primitivas y preferida por la economía, es decir al juego suma cero (en el que la ventaja de uno debe actuar en lo posible a costa de los demás), estrategias éstas que funcionan sólo a corto plazo (optimización con un objetivo relativamente constante).» Visto así, los sistemas basados en el principio de la competencia son de estructura inestable y corren peligro de fracasar. La capacidad de supervivencia de «la economía de mercado real» depende también de la existencia de otros recursos sociales junto a la competencia, recursos que el mercado es, no obstante, incapaz de generar desde sus propias entrañas (Messner, 1997).

Referencias bibliográficas

BANCO MUNDIAL (1990) *World Development Report 1990. Poverty*, Washington.

BAZAN, Luiza y Hubert SCHMITZ (1997) "Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Brazil", *IDS-Discussion Paper*, Nro. 361, Brighton.

CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

CEPAL (1997) *The Equity Gap*, Santiago de Chile.

CLEMENTS, Bénédict (1997) "Der Real-Plan, Armut und Einkommensverteilung in Brasilien", en *Finanzierung und Entwicklung*, septiembre.

DIETER, Heribert (1998) "Die Asienkrise und der IWF. Ist der internationale Währungsfond gescheitert?", *INEF-Report*, Nro. 29, Duisburg.

DÜRR, Hans-Peter (1998) "Struktur, Wertschöpfung und Nachhaltigkeit", en: Michael Heinrich/ Dirk Messner (comp.): *Globalisierung und die Zukunft linker Politik*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Elmar Altvater, Münster.

- EßER, Klaus, Wolfgang HILLEBRAND, Dirk MESSNER y Jörg MEYER-STAMER (1996) *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, Londres.
- EßER, Klaus y otros (1996) *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum*, Colonia.
- GAMBETTA, Diego (1988) "Can We Trust Trust?", en: ders. (comp.): *Trust*, Nueva York.
- GARCÍA, Jaime y Dirk MESSNER (1997) "La industria de Perú ante la economía mundial. Desafíos para las empresas y políticas requeridas más allá de la estabilización", informe para el Ministerio de Industria del Gobierno de Perú, Lima.
- GIBBONS, M. y otros (1994) *The New Production of Knowledge*, Londres.
- HEMMER, Hans-Rimbert (1993) "Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum". Dictamen sumarial por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), Gießen (mimeo).
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEVELOPMENT MANAGEMENT (1996) *World Competitiveness Yearbook 1996*, Ginebra.
- KUTTNER, Robert (1996) *Everthing for Sale. The Virtues and Limits of Markets*, Nueva York.
- LEIFRIED, Stephan (1997) *Weltmarkt und Wohlfahrtsstaat*, Berlin (mimeo).
- MESSNER, Dirk (1997) *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. Londres, Frank Cass.
- MESSNER, Dirk (1998) "Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft", *INEF Report*. Nro. 26, Duisburg.
- MESSNER, Dirk (comp.) (1998) *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn.
- MEYER-KRAHMER, Frieder (1998) "Nationale Forschungs-, Technologie- und Standortpolitik in der globalen Ökonomie", en: Dirk Messner (comp.) *Die Zukunft von Staat und Politik in der Weltgesellschaft*, Bonn.
- MEYER-STAMER, Jörg (1998) *Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive: KMU-Förderung, Förderung des Informellen Sektors und Beschäftigungsförderung - Ansatzpunkte und Komplementaritäten*, DIE, Berlin.

- OECD (1996) *The Knowledge-based Economy*, Paris.
- OECD (1997) *Social Cohesion and the Global Economy*, Paris.
- PLENDER, John (1997) *A Stake in the Future. The Stakeholding Solution*, Londres.
- PUTNAM, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton.
- PUTNAM, R. (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, vol. 6, Nro. 1.
- RAMOS, Josef (1995) "Can Growth and Equity go Hand in Hand?", en: *CEPAL Review*, Nro. 56.
- REICH, Robert (1997) *Bye, Bye Mr. President*, München.
- SCHMITZ, Hubert (1997) "Collective Efficiency and Increasing Returns", IDS, Working Paper, Nro. 50, Sussex.
- SHKLAR, J. (1984) *Ordinary Vices*, Harvard.
- SILBERMAN, James y Carl WEIß (1992) *Restructuring for Productivity: The Technical Assistance Program of the Marshall Plan*, Washington.
- SMITH, Adam (1976) *Theory of Moral Sentiments*, Oxford.
- WILLIAMSON, Jeffrey G. (1997) "Globalization and Inequality. Past and Present", en: *The World Bank Research Observer*, vol. 12, Nro. 2.

EL ROL DE LA FORMACIÓN LABORAL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

María Antonia Gallart*

Las políticas activas de formación laboral consisten en un "mix" entre educación formal, no formal y aprendizaje en el puesto de trabajo, que puede contribuir a incrementar la equidad y promover el desarrollo productivo en contextos de desempleo y precarización del empleo, actuando como "variable interviniente" respecto de otras grandes variables que determinan las características del mercado de trabajo: condiciones macroeconómicas, regulaciones laborales, demografía. Las políticas de formación deben adaptarse a un universo heterogéneo formado por: un sector pequeño de firmas y trabajadores en la frontera tecnológica y con acceso a mercados globales; un sector grande de PYMES, generalmente en redes de subcontratación que emplea a un porcentaje importante de la PEA; y un sector informal extendido. Para cubrir satisfactoriamente este universo se necesita: 1) una política de educación general que provea competencias básicas y algunas competencias específicas adaptadas a las demandas de los sectores productivos; 2) políticas de capacitación focalizadas en poblaciones con riesgo de exclusión por insuficiencia y obsolescencia de competencias; y 3) políticas de apoyo a la gestión de pequeñas empresas y microempresas. Un análisis de las políticas de tipos 2 y 3 desarrolladas en Chile, México, Brasil y Argentina (perfiles de "clientes", actores que definen y ejecutan las políticas, costos y financiamiento, evaluación de resultados) permite concluir que hace falta integrar de manera más eficiente la multiplicidad de programas, articular entre sí a los actores de la formación y focalizar territorialmente las iniciativas.

* Centro de Estudios de Población. CENEP: Avda. Corrientes 2817, piso 7, Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-1) 961-0309, fax: (54-1) 961-8195. Correo electrónico: gallart@cenep.satlink.net.

Este artículo se refiere al rol de la formación laboral en las políticas sociales en el actual contexto regional. El objetivo es presentar las posibilidades de una política activa de formación laboral para incrementar la equidad y promover el desarrollo productivo, teniendo en cuenta las actuales condiciones del mercado de trabajo, en particular la desocupación y la precarización del empleo.

Los problemas que enfrenta la formación

La magnitud del desempleo y la calidad del trabajo están condicionadas por un conjunto de variables que señalan los límites de lo que se puede lograr a través de la educación. A grandes rasgos, estas variables son las siguientes: las condiciones macroeconómicas (magnitud y modelo del crecimiento económico), las regulaciones del trabajo (derecho laboral y política de ingresos), y las características demográficas de la población (principalmente, edad y sexo). Con respecto al primer punto, el crecimiento económico aparece como condición necesaria pero no suficiente para el incremento de la demanda laboral, pues las modificaciones del papel del Estado y el tipo de desarrollo de los sectores industrial y de servicios, incluyendo la organización del trabajo y el rol de la tecnología, tienen consecuencias para el crecimiento del empleo formal e informal. Además, la participación del mercado interno por un lado, y la inserción en la economía global por el otro, influyen en la cantidad y tipo de empleo demandado.

En cuanto a las otras variables, las regulaciones del trabajo y la política de ingresos condicionan no sólo la demanda y oferta laboral, sino también la distribución entre empleo permanente y precario. Junto con esto, las características demográficas de la población influyen en la mayor o menor proporción de jóvenes y personas en edad de retiro, lo cual modifica la oferta de trabajadores; además, la variación en la nupcialidad y fecundidad tienen efectos en la propensión de las mujeres a trabajar y condicionan su desempeño laboral.

El nivel de instrucción también constituye una variable que permite que los individuos entre sí, y las sociedades nacionales en el conjunto de los países, puedan ubicarse mejor o peor

frente a los factores determinantes del mercado de trabajo. Sin embargo, el rol fundamental de la educación es actuar como variable interviniente.

Lo anterior no quiere decir que la formación –entendida como el “mix” entre educación formal, no formal y aprendizaje en el puesto de trabajo– sea indiferente para las posibilidades laborales de la persona, o para la mejor o peor calidad de la fuerza de trabajo de una determinada sociedad. A igualdad de los otros factores, la mayor o menor formación de un trabajador tiene mucho que ver con sus posibilidades de lograr insertarse laboralmente y de obtener un puesto de mejor calidad, tanto en cuanto a las condiciones como a los ingresos. Los resultados de la investigación apuntan en esa dirección, al menos en la clara correlación entre nivel de instrucción e ingresos. En sociedades heterogéneas como las latinoamericanas, la marginación temprana de la educación formal y la falta de acceso a la formación profesional es común en sectores amplios de la población. Ello implica el riesgo de exclusión social o, al menos, la probabilidad de desocupación de largo plazo. Considerando la sociedad nacional en su conjunto, los niveles adecuados de formación del total de la población contribuyen no sólo a la participación ciudadana –y por lo tanto a la democratización–, sino que son asimismo condición necesaria de una fuerza de trabajo productiva y competitiva a nivel global.

Sucedé entonces que la articulación entre la formación y el trabajo ocupa, nuevamente, un lugar relevante –tal como sucedió antes de la década perdida de los 80–, pero con características diferentes. En un estudio anterior decía:

“En la actualidad, en una curiosa vuelta de tuerca vuelven a plantearse los temas de los años 60, pero como sucede en toda espiral histórica, a la vez son los mismos y no lo son. El conocimiento vuelve a aparecer como clave para el crecimiento, pero no lo hace como educación específica para puestos específicos, sino como formación para solucionar problemas y como educación general tecnológica. El cambio tecnológico sigue siendo importante, pero ya no como la vía privilegiada para alcanzar la autonomía nacional de los años 60, sino más bien como el insumo necesario para modificar procesos de producción y la organización del trabajo, con miras a la inte-

gración competitiva en los mercados globales. Al énfasis puesto en la importancia de la educación para el desarrollo social corresponde ahora la importancia de la difusión de la educación para el ejercicio de la ciudadanía en una sociedad de información. La necesidad de integración en los mercados regionales y globales y el inusual (para la Región) largo período de vigencia de los regímenes políticos democráticos avalan esta inquietud. Resumiendo, la necesidad de un conocimiento compartido para actuar y ser productivo frente a los cambios tecnológicos y organizacionales, y como condición de la ciudadanía, se unen para revalorizar la función de la formación como educación formal y como capacitación no formal para el trabajo.”

(Gallart, 1995)

Se están produciendo enormes cambios en la esfera laboral, que pueden observarse, en las transformaciones organizacionales (postfordismo, redes productivas) y tecnológicas (microelectrónica y comunicaciones), tanto en la producción industrial (Novick y Gallart, 1997) como en los servicios (Paiva, 1996) y en las condiciones de empleo (incremento de la flexibilidad laboral y de la precarización del trabajo). Coexisten dos situaciones: una demanda mucho mayor de competencias laborales en organizaciones complejas –que requieren responsabilidades múltiples a los trabajadores situados en niveles operativos, en puestos que anteriormente sólo exigían ejecución especializada y repetitiva– y una transformación en las relaciones de trabajo que privilegian la inestabilidad y el pago por resultados. La capacidad de negociación de los trabajadores, el rol de los sindicatos y la función de la formación profesional se modifican sustancialmente, cambiando el modelo existente en el proceso de industrialización de sustitución de importaciones. Estas transformaciones implican un múltiple desafío para la formación, ya que incluyen: la necesidad de una continua actualización de los trabajadores para poder seguir siendo productivos en un contexto cambiante, la habilidad de reinsertarse laboralmente en distintas ocupaciones, y la capacidad de decisión propia sobre alternativas que se renuevan a lo largo de la vida.

Esta realidad, con su arrastre de inequidad, exclusión y demanda creciente de productividad, se percibe claramente en

el punto de cruce entre el mundo del trabajo –en sus dos acepciones, como organización del trabajo y como mercado laboral– por un lado, y en la formación laboral, con sus componentes formales, no formales e informales, por el otro.

Los dilemas de las políticas de formación

Existe una tensión entre las políticas sociales –dirigidas a enfrentar el desafío de la desocupación, la segmentación de los mercados de trabajo y la exclusión de grandes sectores– y las políticas económicas que buscan incrementar la modernización productiva y la competitividad en los mercados globales. Esta tensión se manifiesta en la contradicción entre indicadores económicos que señalan la disminución de los procesos inflacionarios, incrementos en la productividad y en el acceso a mercados externos, y el mantenimiento de grandes bolsones de pobreza y la dificultad de controlar el desempleo.

Una visión a vuelo de pájaro de la situación laboral en la Región muestra un sector relativamente pequeño de firmas y trabajadores que se encuentran en la frontera tecnológica y tienen acceso a mercados globales; un numeroso sector de medianas, pequeñas y microempresas luchando por sobrevivir en un contexto exigente, insertas en muchos casos en redes de subcontratación y ocupando a proporciones importantes de la PEA; y un sector informal que mantiene una alta participación en la fuerza de trabajo. Este universo heterogéneo es el que emplea a los trabajadores y demanda capacitación.

Los intentos por superar la problemática del empleo plantean un debate entre: políticas activas y pasivas, flexibilidad y precarización del trabajo, y políticas educativas y ocupacionales globales versus focalización en poblaciones objetivo determinadas.

El primer debate se relaciona con la persistencia del desempleo, problema central que aparece no ya como un fenómeno coyuntural que puede superarse en el corto plazo por una reactivación económica, sino más bien como una realidad que puede disminuir o incrementarse, pero difícilmente llegar a ser reemplazada por los niveles de pleno empleo del pasado. Para enfrentarlo, se implementaron históricamente seguros de des-

empleo que garantizaban ingresos a la población desocupada en un período que les permitiera encontrar nuevo trabajo. Esta estrategia es cuestionada en la actualidad por su costo y por la constatación de la formación de núcleos duros de desocupados que convierten una solución provisoria en definitiva. Actualmente se presenta la alternativa de políticas activas dirigidas a asistir a los desempleados y aumentar su capacidad de empleabilidad de manera que puedan competir exitosamente en un mercado de trabajo difícil. La formación laboral y la generación de ocupaciones en microempresas se plantean como instrumentos para este fin. En esta discusión, las políticas de formación tienen un rol central como políticas activas, pero ese rol está condicionado en su posibilidad de contrarrestar las tendencias globales por las razones planteadas anteriormente.

El segundo gran problema es el de la necesidad de flexibilización del trabajo para aumentar la competitividad en el mercado de productos y servicios. La premisa es que las nuevas tecnologías y la respuesta a una enorme variedad de clientelas exigen una adaptación constante que no se puede lograr con una organización del trabajo rígida, con categorías ocupacionales estrictas y permanentes. La polivalencia y la adaptación a distintos puestos es central en este planteo; la posibilidad de elegir a los trabajadores más adecuados en cada caso a precios de mercado complementa esa demanda. La otra cara de la moneda es que la desregulación del mercado de trabajo, considerada ineludible según el planteo anterior, puede llevar a disminuir costos precarizando el empleo, o sea utilizando al trabajador como un elemento descartable, que se contrata o se expulsa según la conveniencia económica inmediata. Este enfoque hipoteca no sólo la necesaria adhesión a los objetivos de la producción exigida a los trabajadores en un contexto de tecnología moderna, sino que, además, disminuye seriamente la motivación para capacitarse y calificarse dentro de las empresas. La demanda de trabajadores con mayores niveles educativos en los distintos niveles ocupacionales, capacitados para manejarse con nuevas tecnologías, trabajar en equipo y solucionar problemas en situación de incertidumbre, requiere una formación de largo plazo que integre educación general y capacitación, en colaboración entre escuela y empresa (Castro, 1995). Esta exigencia no se condice con altos grados de rotación laboral y la

consiguiente dificultad de construir carreras profesionales ascendentes.

Finalmente, un tercer problema apunta a dilucidar la disyuntiva entre implantar políticas globales, o sea dirigidas a prestar servicios a todas las personas que se encuentren en una determinada situación (por ejemplo, los seguros de desempleo), o restringir la oferta de servicios a los grupos predefinidos como carenciados, dejando que el resto de la población se abastezca en el mercado.

“Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o el beneficio potencial *per capita*.”

(CEPAL, 1995)

Esta discusión también es relevante para las políticas de formación: la educación básica para todos, financiada y generalmente provista por el Estado, tiene externalidades aceptadas aun por los más recalcitrantes defensores de la provisión privada de educación. Es, por lo tanto, objeto de políticas claramente universales. Además, cada vez resulta más claro que una buena educación general es la base de toda capacitación para el trabajo; sólo ella garantiza las competencias de empleabilidad¹ necesarias en un mercado de trabajo moderno (SCANS, 1992). Sin embargo, los sistemas educativos latinoamericanos no garantizan esta formación básica (Carnoy y Castro, 1996).

Se llega, entonces, por un lado a una primera conclusión: la necesidad de una política global en el amplio campo de la educación básica y general necesaria para desempeñarse en el mundo del trabajo; su objetivo es la adquisición de habilidades básicas en el total del grupo de edad, buscando formas de *accountability* de las instituciones educativas con respecto a los resultados de dicha formación (Castro y Carnoy, 1997). Pero por otro lado, la existencia de jóvenes y adultos que han abandonado la educación formal, y no pueden acceder al empleo por carencia de esas competencias básicas y/o formación es-

pecífica adaptada a las nuevas demandas, exige políticas de capacitación focalizadas en poblaciones en riesgo de exclusión.

El rol posible y los protagonistas de las políticas de formación

De lo anterior se desprende que los dilemas señalados no son indiferentes a las políticas de formación. Estas fueron tradicionalmente asumidas por el Estado a través de los Ministerios de Educación nacionales y estatales, y estaban dirigidas a la cobertura lo más amplia posible en la educación formal. El medio era la educación pública gratuita en todos los niveles, combinada con una oferta de formación profesional, financiada también por el Estado, el cual asignaba a ese fin el producto de un impuesto específico a la nómina salarial. Dicha formación profesional era ejecutada por grandes instituciones nacionales, generalmente públicas y autónomas (por ejemplo, SENA, INFOTEC, INA, etc.), aunque en Brasil han sido desde siempre administradas por las confederaciones patronales (SENAI y SENAC).

Frente a esto, la realidad actual muestra una oferta de formación que se inicia con una educación formal segmentada desde la enseñanza básica en instituciones escolares con resultados muy diferentes, a menudo insuficientes para las exigencias del mundo moderno. En ese sistema educativo conviven escuelas públicas con muy distintos medios y usuarios, e instituciones privadas pagas con calidad acorde a sus costos. Pese a sus objetivos formales, los mecanismos de subvención a los establecimientos privados no han logrado disminuir esa desigualdad.

Las grandes instituciones de formación profesional son cuestionadas por sus costos, estructura burocrática e inadecuación a las transformaciones habidas en el mundo del trabajo. Surgen en cambio programas de capacitación focalizados en públicos específicos, promovidos e implementados desde los Ministerios de Trabajo o Juventud, pero ejecutados por una multiplicidad de instituciones; se trata de programas que suelen integrar la formación con otras actividades (por ejemplo, autoconstrucción o promoción de microempresas). Estas acciones de formación coexisten con una oferta privada de capacita-

ción de desigual calidad y costos, y la formación interna de las empresas, en general poco desarrollada en relación con otros contextos.

Desde la perspectiva de los usuarios, en su doble rol de ciudadanos y trabajadores, pueden observarse también grandes cambios, ya que se están modificando las trayectorias educativo-laborales. Los itinerarios solían iniciarse con el paso por el sistema educativo hasta su abandono en alguno de los niveles del sistema, en general contemporáneo al ingreso definitivo al mercado de trabajo, y se complementaban con cortos períodos de capacitación previos a ese ingreso, o de reciclaje durante la vida activa. En la actualidad se tiende a la educación permanente, donde no sólo la capacitación laboral específica sino también el reaprendizaje de habilidades básicas y de formación general se hacen necesarios a lo largo de la vida, para no quedar al margen del flujo de demandas del mercado de empleo (McKenzie y Wurzburg, 1997).

Se plantea como consecuencia un doble interrogante: cómo encarar las políticas de formación a partir de un sistema educativo con altos grados de deserción y resultados desiguales que, pese a alcanzar prácticamente a todas las personas en la infancia, no puede garantizar competencias básicas de empleabilidad al total de la población joven. Y con respecto a los adultos, cómo recuperar la capacidad de aprendizaje que les permita insertarse satisfactoriamente en un mercado de trabajo cambiante y exigente.

Si se enfocan las políticas de formación desde la perspectiva de las unidades productivas, protagonistas clave en la demanda de competencias, aparece frecuentemente otra paradoja en el ámbito latinoamericano: pese a la amplia oferta laboral en contextos de desempleo, cuesta conseguir trabajadores con las calificaciones demandadas. Las empresas incrementan las exigencias en cuanto a nivel de instrucción en los aspirantes para cubrirse de la segmentación de la oferta educativa, pero la capacidad de solucionar problemas, de decidir en situaciones de incertidumbre y de manejar conocimientos técnicos adecuados está ausente en los candidatos a nivel operativo y de supervisión. La reconversión del personal existente también plantea serios conflictos por sus niveles de instrucción relativamente bajos y su dificultad de aprendizaje de nuevos roles.

Las soluciones posibles están al alcance de las grandes empresas, en particular las transnacionales que importan sus mecanismos de capacitación y descreman la oferta laboral; pero su significación es mínima en términos del total de la fuerza de trabajo, y su capacitación tiende a ser específica y no general, con lo cual no se incrementa el capital humano social². Por este motivo es conveniente que el acrecentamiento de la formación del total de la fuerza de trabajo corra por cuenta de las políticas de Estado, lo cual permite a las empresas que emplean a la mayor parte de la población (PYMES y micros) el acceso a una amplia oferta laboral con las competencias necesarias para niveles altos de productividad.

Los objetivos de las políticas de formación

Los dos objetivos generales que se plantean en este documento como centro de las políticas socioeconómicas actuales tienen un fuerte grado de tensión entre sí. Ellos son: el incremento de la competitividad de las unidades productivas y de la sociedad en general, y el establecimiento de niveles de equidad que permitan la integración de la población y reduzcan al máximo posible el riesgo de exclusión.

Desde el punto de vista de la formación, lo anterior implica, en términos de equidad, acercarse a la igualdad de oportunidades en el empleo, detectando a los individuos más vulnerables situados en los grupos de riesgo y proveyéndolos de los medios para competir en el mercado de trabajo. Esto presupone dos limitaciones. La primera se refiere a mejorar la capacidad de competir en el mercado de trabajo de aquellos que en la actual circunstancia quedan fuera de él; lo cual quiere decir que los actualmente excluidos adelanten en la fila de los candidatos, pero no mucho más que esto. La segunda es que una menor dispersión en las competencias de los trabajadores favorece, aunque no garantiza, una mayor equidad en los ingresos.

Para obtener estos dos efectos es necesario incrementar las competencias de empleabilidad de los desertores tempranos de la educación formal, y contribuir al reaprendizaje de los trabajadores desplazados por el cambio.

Con respecto a la productividad de las firmas, y en general a la competitividad del país o la Región, las políticas deben buscar la manera de disminuir la brecha entre la demanda de nuevas calificaciones y la oferta de trabajadores con calificaciones insuficientes u obsoletas. En este aspecto, es muy importante promover programas de capacitación articulados con las empresas, de manera de responder a los cambios que se producen. El hecho de que la empresa sea el “locus” de la innovación tecnológica y gestione la organización del trabajo la hacen insustituible en su contribución al diseño de la capacitación.

Otra alternativa de la contribución de la formación a la productividad es la capacitación para la gestión de pequeñas y micro empresas; en este caso parece importante tener en cuenta los efectos de la tercerización y las posibilidades de promover las redes colaborativas –tales como los “clusters”– para implementar servicios comunes.

Dentro de este contexto general, los objetivos específicos de la formación pueden enumerarse de la siguiente manera:

- 1) Educación inicial de calidad para todos.
- 2) Oferta de una formación de adultos que brinde competencias básicas a los desertores de la educación formal (la llamada “segunda oportunidad”).
- 3) Formación continua para incrementar y adaptar las calificaciones de la población económicamente activa, y especialmente de aquella ocupada en las unidades productivas de menor tamaño.
- 4) Formación en gestión para la pequeña y la micro empresa, y desarrollo de redes productivas colaborativas.

Las acciones dirigidas al primer objetivo no se presentarán aquí, pues corresponden a los procesos de reforma educativa en desarrollo en la Región, los cuales merecen un tratamiento específico (Castro y Carnoy, 1997; Puryear, 1997). Si se centra la atención en los restantes objetivos, varios programas de formación laboral implementados en los últimos años en América Latina los tienen como meta. Tal es el caso de los proyectos que siguen el modelo de Chile Joven (CINTERFOR, 1997) y los programas de los Ministerios de Trabajo de México, Brasil y Argentina. Las reflexiones que siguen se refieren a ese conjunto de acciones.

Los interrogantes centrales sobre las políticas de formación y su evaluación

La formación laboral se enfrenta a la heterogeneidad señalada en el sistema educativo, y a un sistema productivo con unidades también muy diversas –tanto en tamaño como en tecnología– y con un amplio sector informal. La pregunta esencial será, en este caso, cómo construir una oferta de formación que sea relevante para un doble (y relativamente contradictorio) objetivo: incrementar la competitividad de las unidades productoras de bienes y servicios, y lograr la integración social. Esto último significa su adecuación a los distintos perfiles de “clientes”, individuales y colectivos (personas y organizaciones productivas), en especial aquellos que no tienen acceso a las ofertas del actual “mercado de la formación”.

Con respecto a la implementación de estas políticas se pueden formular, asimismo, otras preguntas clave: ¿quién define las políticas y quién las ejecuta? ¿cómo se determinan los costos y quién los financia? Y finalmente, “la pregunta del millón”: ¿cómo se evalúan los resultados?

En cuanto a su definición, el Estado sigue teniendo un rol rector, pero la eficacia de las políticas depende de su articulación con el sector privado, en especial con las empresas y los trabajadores. En este último caso, la experiencia en la Región no es muy positiva si se analiza la participación real, no formal, de los sindicatos; sin embargo, existen algunas iniciativas nacionales interesantes (CEPAL-GTZ, 1997). La capacidad de ejecución de las entidades educativas es también fundamental, se trate de centros públicos de formación profesional, escuelas, o instituciones privadas de capacitación. En la construcción de las políticas, la participación activa de todos los protagonistas resulta esencial. La tendencia actual busca evitar la excesiva centralización del pasado y separar la planificación y diseño de políticas, de su ejecución. Con este fin, se utilizan mecanismos como el diseño de programas nacionales o regionales de formación, y el llamado a concurso para la ejecución de los cursos por una diversidad de organizaciones, estrategia que ha sido recientemente puesta en práctica en Chile, México, Argentina y Brasil.

Parece interesante destacar que la financiación de estas actividades corre por cuenta del Estado, aunque en algunos

casos de formación en el lugar de trabajo se registra una participación parcial de las firmas. Existen diversas maneras de canalizar la subvención. Mientras la aplicación de impuestos específicos destinados a una institución nacional de formación profesional está en retirada (OIT, 1994), la tendencia actual privilegia la financiación directa de cursos para poblaciones-objetivo específicas, ejecutados por terceros, y la desgravación impositiva en el caso de las empresas cuando las actividades de capacitación se consideran de utilidad pública. Se registra, asimismo, otra alternativa, ejemplificada por el SENAI y SENAC en Brasil, consistente en financiamiento público y planificación y ejecución a cargo de grandes instituciones gerenciadas por las asociaciones empresarias. Si bien este sistema ha mostrado una gran eficacia, es cuestionado por estar fundamentalmente al servicio de los sectores laborales y empresariales más desarrollados de la economía, dejando de lado las pequeñas y medianas empresas, y el sector informal.

Con respecto a los costos, se procura bajar los correspondientes a administración de las grandes organizaciones estatales de capacitación, pero existe un dilema en cuanto al tipo de cursos a subvencionar. Se considera que la mayoría de los de bajo gasto (por ejemplo, los dirigidos al sector terciario), en muchos casos pueden ser pagados por los propios usuarios y no justifican el uso de fondos públicos. Por otra parte, los de tecnologías duras dirigidos a personal de ejecución o supervisión de la industria, que cumplen una importante función de transferencia de tecnología, requieren costosos equipamientos y son de mayor duración, no suelen ofrecerse en la oferta privada de capacitación, y las empresas no tienen interés en financiarlos si los operarios pueden utilizarlos en un mercado más amplio. Constituyen, por eso, un campo propicio para la colaboración Estado-empresa y para incrementar la productividad y la equidad de la población trabajadora. En conclusión, los costos de los programas de capacitación deben ser controlados por sus resultados en función de los objetivos: en el primer caso (cursos baratos para ocupaciones en el sector terciario) es conveniente el aporte estatal si lo requiere la población-objetivo (desocupados, personas en riesgo de exclusión); en el segundo caso, se debe tener en cuenta su aporte a la competitividad global, pese a sus mayores costos (Castro, 1995).

El tema de la evaluación de los resultados de la formación laboral es uno de los más serios y difíciles. En general, los estudios de costo-producto que son utilizados por los Bancos de Cooperación, se basan en diferenciales de salarios entre los que han realizado determinados cursos y un grupo de control. Aunque este método permite una evaluación externa objetiva, es cuestionada desde varios puntos de vista. En primer término, supone que el valor agregado de conocimiento y habilidades puede ser captado por el incremento de salario en un período corto, o sea que el crecimiento de la productividad laboral se da inmediatamente y puede ser medido por los ingresos del trabajador, lo cual es incierto. Una segunda crítica se fundamenta en que ese tipo de evaluación no toma en cuenta otras funciones considerables de la capacitación, tales como la transferencia de nuevas tecnologías y formas de organización laboral. Asimismo, se plantea un cuestionamiento a la evaluación externa que no se detiene a analizar la "caja negra" del proceso de formación, y por lo tanto no brinda elementos para su mejoramiento. Finalmente, los análisis cuasiexperimentales del impacto de los programas dirigidos a poblaciones-objetivo marginadas tienen muchos problemas en el diseño y la elección de los grupos de control; por ejemplo, la tendencia a captar candidatos de los niveles superiores del grupo objetivo para demostrar resultados aparentemente mejores es muy difícil de controlar (Grubb, 1995). Si bien la evaluación de costos y resultados en términos de la inserción ocupacional de los "trainees" sigue siendo clave, conviene incorporar medidas para el incremento de las competencias laborales de los usuarios, y abrir de alguna manera la "caja negra" organizacional de los procesos de formación. Los caminos en esta dirección recién se están explorando (Mertens, 1996; Gallart y Jacinto, 1998).

La situación actual de la formación laboral

La visión de la formación laboral en la Región muestra la continuidad de las grandes instituciones de formación profesional (IFP) existentes en un amplio grupo de países. Estas IFP brindan programas preestablecidos definidos desde la oferta de sus propias organizaciones complejas y llegan a un grupo

importante de usuarios, tanto individuales como colectivos (firmas y sindicatos). Alrededor de cinco millones de personas pasaron por sus cursos en 1993; más de la mitad de ellas fueron capacitadas para el sector secundario de la economía; solamente el 5 % para el sector informal; y cerca del 90 % de los beneficiarios correspondía a personal de ejecución. Tres instituciones (SENA, SENAI y SENAC) incluían alrededor del 85 % de la matrícula regional correspondiente a ese tipo de instituciones (CINTERFOR, 1995).

Convive con esas grandes entidades una amplia oferta, no cuantificada, de organizaciones privadas que ofrecen cursos pagos de muy diversa calidad y duración a individuos y a empresas. Finalmente, los grandes programas de formación profesional surgidos en los años 90, si bien no se pueden evaluar en cuanto a su impacto a nivel regional, pues no se conocen todavía datos globales, han alcanzado alto prestigio en un grupo significativo de países. Son financiados por los Bancos de Cooperación y/o fondos de empleo del Estado y ejecutados, como se señaló anteriormente, por una pluralidad de instituciones locales de capacitación. La articulación con la demanda del mundo de la producción es variable: en el caso de los proyectos de los Ministerios de Trabajo, se busca la colaboración de la empresa en la definición de los perfiles, y a veces la propia empresa (PYMEs y micros) es sujeto de la capacitación. Existen entre ellos categorías de programas dirigidos a poblaciones específicas: desocupados, mujeres o jóvenes en situación de pobreza.

A esta altura de los acontecimientos, parece muy difícil realizar una apreciación global de este mosaico de iniciativas y acciones. Lo que se puede decir es que el campo de la formación laboral constituye un espacio en movimiento, donde subsisten formas tradicionales de organización junto con otras nuevas, y que aún se está muy lejos de alcanzar los objetivos señalados anteriormente. Sin embargo, al menos formalmente, esos objetivos son promovidos por las políticas explícitas de un grupo importante de países.

Para terminar este análisis se señalarán algunas iniciativas vigentes en la Región que muestran tendencias interesantes para el futuro. Se pueden clasificar en grandes grupos: aquellas dirigidas a desarrollar mecanismos que permitan evaluar y acrecentar las competencias laborales de los trabajadores, aque-

llas tendientes a aumentar la competitividad de las firmas, y aquellas destinadas a grupos-objetivo específicos en riesgo de exclusión.

Iniciativas dirigidas a desarrollar mecanismos que permitan evaluar y acrecentar las competencias laborales

Los cambios tecnológicos y de la organización del trabajo demandan, aun para puestos operativos, un nuevo tipo de calificación que implica la capacidad de respuesta adecuada en tiempo real a problemas y circunstancias imprevistas, aplicando en su solución diversos niveles de competencias técnicas y habilidades manuales. Esta capacidad, definida como competencia en contraposición con el viejo concepto de calificación, no es una propiedad del puesto, sino de la persona del trabajador. No puede ser certificada por la obtención de un título educativo o la respuesta a un test sencillo de oficio. Se relaciona con la posibilidad de desempeñarse en distintos trabajos, y se evalúa en la acción en el mundo real. Este cambio conceptual del objetivo de la formación laboral exige un enorme esfuerzo a las instituciones a cargo de la capacitación, tanto para organizar de alguna manera la diversidad de competencias demandadas, como para establecer equivalencias entre las distintas formas de adquirirlas, y recursos de evaluación y certificación. Varios países, con México como el principal antecedente, están trabajando para construir un sistema nacional de competencias. Esta iniciativa tiene, además de otros méritos, la exigencia de trabajo en común entre los Ministerios de Educación y de Trabajo, y la articulación entre empresas y centros educativos (CINTERFOR, 1997 b).

Iniciativas dirigidas a aumentar la competitividad de las firmas

Se pueden agrupar en dos grandes rubros:

- 1) Los programas de apoyo a empresas (particularmente PYMEs y micro), que integran crédito, asesoramiento en gestión, ca-

pacitación y, a veces, provisión de servicios (comercialización, diseño, etc.). Las firmas solicitan apoyo a programas específicos destinados a ese fin, y se diseñan proyectos *ad hoc* para sus necesidades. Se trata de experiencias implementadas en varios países (por ejemplo, Chile y Argentina).

- 2) Los servicios y el asesoramiento a las empresas brindados por los centros de formación profesional, tanto en relación con lo organizacional como con respecto a temas puntuales. Estos servicios, que pueden ser pagados por la propia empresa o financiados por programas, resultan valiosos, no sólo por el aporte concreto (análisis de la implementación de técnicas productivas, estudios de laboratorio, etc.), sino también por dos efectos colaterales: permiten la disminución de los costos institucionales de la formación, incorporando una nueva función a los centros educativos, y facilitan una mejor articulación entre centro educativo y establecimiento productivo, abriendo el camino a otras actividades como las pasantías y los proyectos aplicados a la empresa como tesis de graduación de técnicos.

Programas dirigidos a grupos-objetivo específicos

A lo largo de este artículo se ha hecho mención a programas de este tipo, entre los cuales el arquetipo es el dirigido a los jóvenes en situación de desventaja. Tienen como características: la financiación del Estado, la convocatoria a licitación por las entidades capacitadoras ejecutoras, la necesidad de coordinación con las empresas para diseñar los cursos y realizar las pasantías, y mecanismos muy avanzados de control que implican fuertes castigos pecuniarios si no se cumplen las condiciones. Entre las limitaciones de este enfoque, se registra la seria dificultad que manifiestan las entidades capacitadoras para acumular experiencia institucional y para ciertas funciones de largo plazo como desarrollo de material didáctico y transferencia de tecnología. Es interesante constatar que otra crítica, la de omitir la recuperación de habilidades básicas (lecto-escritura y matemática aplicada), indispensables para ese sector de la población, está siendo subsanada en algunos de los programas en vigencia.

Esta metodología de financiación central y ejecución descentralizada se aplica en varios países con la participación de organizaciones intermedias, tales como municipalidades, universidades y sindicatos. Los programas de la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional del Ministerio de Trabajo de Brasil son un ejemplo interesante de asociación entre políticas de empleo, de ingresos y de formación, dirigidas a una multiplicidad de grupos-objetivo.

Un aspecto no suficientemente contemplado en este rubro de experiencias es el del acompañamiento a los usuarios en su inserción laboral. Es común que los obstáculos para la inserción no se deban sólo a la deficiencia de las competencias de los trabajadores, sino también a la falta de capital social para obtener y conservar trabajos no marginales. Integrar este tipo de apoyo en los cursos parece sumamente útil, según lo demuestran algunos programas que están realizando intentos en esta dirección (por ejemplo en Uruguay).

Algunas propuestas para el futuro

Como conclusión, de este panorama cabe sugerir la conveniencia, para las políticas de formación, de algunas características que, a pesar de su relevancia, están a menudo ausentes, al menos en parte, en la realidad actual:

- * Un enfoque sistémico que contemple objetivos generales y específicos e integre de una manera flexible la multiplicidad de programas, las instituciones que los diseñan y ejecutan, y los niveles de aplicación. La eficacia y evaluación de las políticas se hacen muy difíciles en el actual estado de atomización de la oferta de formación.
- * Una mejor articulación entre los actores de la formación: el Estado, rector y financiador de la mayor parte de las iniciativas; la oferta privada de capacitación, que suele participar como ejecutora de los programas estatales y es también proveedora en el "mercado de la formación"; los usuarios de esa formación, personas o empresas, que en muchos casos no están bien informados de las acciones que se ofrecen, o no tienen posibilidades de articular eficientemente sus deman-

das; los centros educativos (formales y no formales) tanto estatales como privados, muchas veces desconectados de los grandes programas, poco comunicados entre sí, y por último –pero no menos importante–, con escasa colaboración real con los centros de trabajo, que emplean a los graduados de sus acciones educativas.

- * Finalmente, la focalización territorial es un rasgo de las políticas de formación que ayuda a superar los problemas anteriores y que no parece suficientemente privilegiado en general. Desarrollar iniciativas con alcance local o regional es fundamental para alcanzar mejores resultados en algunos aspectos claves, tales como la atención a grupos específicos de usuarios, la articulación escuela/empresa, y la cooperación Estado/unidades productivas/centros educativos. La focalización en un territorio dado, con características específicas e interlocutores capaces de un intercambio directo, permite mejorar las condiciones para el monitoreo de las experiencias y la evaluación de sus resultados.

NOTAS

1. Las competencias de empleabilidad son aquellas que se necesitan para obtener un trabajo no marginal y poder reciclarse siguiendo los cambios. Consisten en habilidades básicas (expresión oral y escrita, matemática aplicada), capacidad de pensar y resolver problemas, administrar recursos (tiempo y dinero), trabajar con otros, etc. Sobre estas competencias de empleabilidad se edifican las competencias técnicas específicas de la formación laboral.

2. El capital humano incorporado por los trabajadores es un "mix" de formación general aplicable en distintos puestos y empresas, capacitación específica y experiencia laboral. La empresa tiende a financiar solamente la capacitación específica en aquellos aspectos que sólo son útiles en esa empresa concreta, pues si financia la formación más amplia, ésta es incorporada por el trabajador y puede "venderla" a la competencia (Becker, 1964).

Referencias bibliográficas

- ARZENI, Sergio (1997) "Entrepreneurship and Job Creation" en *The OECD Observer*, Nro. 209, December 1997-January 1998, pp.19-20.
- BECKER, Gary (1964) *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Princeton.
- CARNOY, Martín y CASTRO, Claudio de Moura (1996) "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?", *Documento de Antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires.
- CASTRO, Claudio de Moura (1995) *Training policies for the end of the century*. Paris, IIEP-UNESCO.
- CASTRO, Claudio de Moura (1995) "Los capacitadores obstinados frente a los economistas neoliberales. ¿Sobrevivirá la capacitación a esta batalla?", Documento presentado en el Seminario Subregional sobre educación para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza organizado por IIEP-UNESCO, INET-Ministerio de Educación, y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. Buenos Aires.
- CASTRO, Claudio de Moura y CARNOY, Martín (1997) *La reforma educativa en América Latina*. Actas de un seminario. Washington D.C., BID.
- CEPAL (1997 a) "Capacitación, Competitividad e Innovación Tecnológica en Chile (1976-1997). Lógicas sectoriales y perspectivas históricas". Proyecto conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.
- CEPAL (1997 b). "As experiencias e as propostas do sindicalismo brasileiro frente a formação profissional". Proyecto conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe" Santiago de Chile. (mimeo).
- CEPAL (1995) *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CINTERFOR-OIT (1995) *1993: Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina*. Montevideo.
- CINTERFOR-OIT (1990) *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*. Montevideo.

- CINTERFOR-OIT (1997 a) *Jóvenes, formación y empleabilidad*. Boletín técnico interamericano de formación profesional, Nro. 139-140, abril-septiembre de 1997. Montevideo.
- CINTERFOR-OIT (1997 b) *Formación basada en competencia laboral*. Montevideo.
- GALLART, María Antonia (1995) "Formación, educación y desempleo en la Argentina", en *Libro Blanco del empleo en Argentina*. Buenos Aires. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GALLART, María Antonia (coord., 1995) *La formación para el trabajo en el final de siglo: Entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires-Santiago de Chile: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / OREALC-UNESCO.
- GALLART, María A.; CERRUTTI, Marcela y MORENO, Martín (1994) *La educación para el trabajo en el Mercosur. Situación y Desafíos*. Washington, OEA.
- GALLART, María Antonia y JACINTO, Claudia (1998) *Manual de evaluación de experiencias de formación*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo-CENEP (en prensa).
- GRUBB, W. Norton (1995) *Evaluating Job Training Programmes in the United States: Evidence and Explanations*. Ginebra, ILO.
- MCKENZIE, Phillip y WURSZBURG, Gregory (1997) "Lifelong learning and employability" en *The OECD Observer*, Nro. 209, December 1997-January 1998, pp. 15-18.
- MERTENS, Leonard (1996) *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.
- NOVICK, Marta y GALLART, María A. (coord., 1997) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo, CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT-ILO) (1994) *Alternative Schemes of Financing Training*. Ginebra.
- PURYEAR, Jeffrey (1997) *La educación en América Latina: problemas y desafíos*. Santiago de Chile, PREAL.
- PAIVA, Vanilda (1996) "Competencias para a modernidade e o ensino medio". Río de Janeiro (mimeo).
- SCANS (1992) *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Informe de la Comisión SCANS para América 2000. Washington, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y MERCADO DE TRABAJO

Juan Manuel Rodríguez*

Uruguay encara, desde el periodo 1985-1986, junto con Argentina, Brasil y Paraguay, el proceso de integración latinoamericano más dinámico de la actualidad: el Mercosur. Este proyecto conlleva intensos procesos de reestructuración económica, que tienen efectos considerables en el mercado de trabajo uruguayo. En general se verifica, junto al crecimiento económico, un estancamiento en el ritmo de generación de empleo y un aumento generalizado del desempleo. La creación y destrucción de empleo dependen, más que de la situación en la estructura productiva, del estado de las empresas (estructura de calificaciones de la mano de obra, competitividad de los productos, situación financiera) al inicio del proceso de liberalización y desregulación. Pese a que el crecimiento auto-sustentado es un requisito imprescindible para la reducción del desempleo, las políticas del Estado deben cumplir un papel de acompañamiento, en especial elevando el nivel educativo y las capacidades profesionales de la población, lo cual redundaría en un aumento de las posibilidades ocupacionales.

Este artículo tiene el objetivo de presentar algunos puntos de reflexión vinculados a las políticas públicas y a decisiones de los actores sociales para enfrentar la problemática del mercado de trabajo. Se estima que la evolución reciente de la economía, su reestructura, y sus impactos sobre el mercado de trabajo aportan elementos de juicio importantes para decidir políticas y conductas.

* Profesor de Economía Laboral y Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) y de la Universidad de la República. Director del Programa Modernización de las Relaciones Laborales de la UCUDAL. Correo electrónico: ucudalrl@adinet.com.uy.

Se eligió como período de análisis el que se extiende entre 1985 y 1996, lapso en el que ocurren algunos hechos trascendentes. Comienza con el año de la reinstitucionalización democrática, después de 13 años de dictadura. A mitad de ese año, Uruguay decidió, junto con Argentina, Brasil y Paraguay, constituir el MERCOSUR, el proceso de integración latinoamericano más dinámico de la actualidad.

La docena de años que se estudian se podrían dividir de la siguiente manera.

- * Los cinco primeros (1985-1989) son, en gran medida, el período de ajuste de ingresos, luego de los años de falta de libertades y de definición de las reglas de juego futuras.
- * Los cinco siguientes (1990-1994) son los años del período de transición del MERCOSUR, tal como los definió el Tratado de Asunción que le dio nacimiento, y que estableció que el 1.º de enero de 1995, los cuatro países socios debían conformar un mercado común. Esta decisión no se cumplió, pues el Tratado de Ouro Preto, de diciembre de 1994, establece un nuevo período de transición, alargando los plazos hasta el 2001 para casi todo el universo arancelario y su totalidad para el 2006.
- * Los dos últimos años analizados permiten estudiar la evolución del mercado de trabajo durante la recesión de 1995 y su recuperación en 1996.

El artículo se divide en tres partes. En la primera se reúnen algunas informaciones para mostrar la evolución de la economía y su reestructura. En su mayoría, estas informaciones se refieren a variables macroeconómicas, aunque se reseñarán algunos estudios basados en entrevistas a informantes calificados, particularmente acerca de las transformaciones que están procesándose en las características de los sectores económicos. La conclusión principal de esta primera parte es que en todos los sectores –se encuentren en contracción o en expansión– existen diferencias notorias entre las empresas que los constituyen, y que en todos ellos está ocurriendo una significativa reestructura.

En la segunda parte se analizan los efectos de estos cambios en el mercado de trabajo. En particular, se reflexiona acer-

ca de las causas por las cuales la tasa de desocupación pasa del 9 % –entorno en el que se mantuvo durante los primeros diez años que se estudian– al 12 % en los dos últimos años, sin que se reduzca con el mayor nivel de actividad económica reciente. Se destaca, además, la importancia que tiene el nivel educativo en la ocupación y la desocupación, pues se considera uno de los campos de acción relevantes.

En la última parte se presentan algunos temas de reflexión acerca de algunas políticas en el sentido corriente, es decir que se originan en los poderes gubernamentales y otras iniciativas que dependen de los agentes sociales, que pueden incluir el tema del empleo en la negociación colectiva. La elección de estas dos áreas de acción no es ingenua, sino que responde a una visión acerca de las actitudes necesarias de los problemas actuales de nuestras sociedades.

1. Evolución económica reciente

En la década del 80, salvo en años concretos, la economía uruguaya ha tenido un crecimiento sostenido. En los diez años que van de 1985 a 1994 (como se indica en el cuadro 1), el producto bruto interno crece a una tasa relativamente elevada, comparada con las cifras históricas del país.

En los primeros cinco años se produce lo que podría denominarse “el ajuste de ingresos”, luego de la violenta contracción del salario de los años de falta de libertades. La Concertación Nacional Programática, proceso por el cual partidos políticos y fuerzas sociales intentaron –sin éxito– concordar en una política de gobierno para el período siguiente a las primeras elecciones posteriores al golpe de Estado, estableció que era imprescindible una “compensación” a los sectores perjudicados.

Durante 1985 y 1986 se produce un importante crecimiento de los salarios, tendencia que se mantuvo para el sector privado, y en gran medida se revirtió para el público a raíz de una política de contracción de gastos, funcional a la reducción de los niveles inflacionarios. Esta expansión de la demanda interna fue acompañada por las exportaciones, en especial hacia los países vecinos. En 1985 se produce una caída en la producción que se revierte en 1996, cuando se retoma el crecimiento, par-

ticularmente en el segundo semestre del año. Así como el crecimiento de la demanda interna y de las exportaciones tuvo importancia en el dinamismo de la década anterior, la caída de la demanda interna es causa importante de la recesión.

Cuadro 1
Evolución del Producto Bruto Interno por sector de actividad
Tasas medias acumulativas anuales (en %)

	1985-1989	1990-1994	1995	1996
Agropecuario	3.4	3.9	2.5	8.4
Pesca	-9.6	-0.7	12.5	-1.7
Canteras y minas	-3.1	5.3	-12.9	1.2
Industria manufacturera	3.6	-1.2	- 2.8	4.5
Electricidad, gas, agua	3.5	5.9	6.4	5.1
Construcción	0	5.9	-12.5	1.1
Com., restaurantes, hoteles	3.9	9.6	- 9.3	2.9
Transporte y comunicac.	7.6	9.7	2.8	5.9
Banca y finanzas	4.5	0.8	0.6	4.9
Servicios	3.5	1.3	0	1.9
PBI	3.8	4.2	-2	4.9

Fuente: BCU

Cuadro 2
Evolución de la Demanda Final
Tasa media acumulativa anual

	1985-1989	1990-1994	1995	1996
Demanda Final	4.7	7	-1.9	6.6
Demanda interna	4.5	6.3	-2.3	4.7
Exportaciones	5.4	9.5	10.7	12.3
Exportaciones al MERCOSUR	20.7	11.6	10.6	16.1

Fuente: BCU

Puede observarse el permanente crecimiento de las exportaciones, que indica un fuerte privilegio a la región. Sin embargo, esta tendencia no empezó con el MERCOSUR, sino que responde a un proceso previo, en el cual los acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil, firmados en la década del 70, tienen un papel importante. La formación del MERCOSUR institucionaliza este proceso (y el similar ocurrido entre los otros socios) y lo consolida, aunque dándole un contenido más fuertemente comercial (y menos de complementación productiva), característica que tenían los acuerdos argentino-brasileños. El crecimiento del comercio intraregional pasa a ser una constante entre los cuatro socios.

El crecimiento del producto no debe ocultar la diferencia que ocurre entre los sectores. Algunos tienen un sistemático crecimiento, como el agropecuario, sector del que provienen las principales exportaciones al MERCOSUR, y otros, en cambio, tienen una evolución menos positiva. Entre éstos se destacan la construcción y la industria manufacturera.

La evolución de la construcción está determinada por muchas variables, entre las cuales el nivel de ingreso, la inversión privada, el gasto en vivienda, el sistema de financiamiento, las obras públicas, algunas de las cuales tuvieron en estos años efecto contractivo, como la inversión pública. Sus ciclos de alza y contracción, sin estar al margen, dependen más de las políticas y la evolución económica internas que del nivel de apertura económica.

No ocurre lo mismo con la industria manufacturera, que en la década del 90 ha ingresado a una profunda fase de contracción de su nivel de actividad. Esto se debe a la apertura de la economía, procesada con un creciente abstencionismo estatal en la regulación económica, y en el marco de un modelo de ajuste antinflacionario, basado en un ancla cambiaria. La evolución de la industria tiene mucha importancia en la evolución del mercado de trabajo y en el crecimiento de la desocupación de los últimos dos años, por lo que parece importante profundizar en su evolución y reestructura

Puede observarse en el cuadro 3 que unas pocas ramas como textiles, vestimenta, cuero y algunas metalmecánicas se encuentran en un proceso contractivo desde hace más de diez años. Para la mayoría, en cambio, la contracción comienza en la

década del 90, y está relacionada a la combinación de políticas internas y cambio en la inserción internacional que implica el MERCOSUR.

Cuadro 3
Evolución de la Industria manufacturera 1985 -1996
Tasa de crecimiento media anual (%)

	1985-1989	1990-1994	1995	1996
Alimenticias	3	1.3	3	9.6
Bebidas	3.9	2.4	-1.3	-1.8
Tabaco	2.1	1	-10.5	11.1
Textiles	1.2	0.2	-19.4	-2
Prendas de vestir	-4.7	-10.1	-13	3.3
Cuero y produc. de cuero	-2.1	-3.7	-2.5	21
Calzado	0.7	4	-21.8	17.8
Papel y produc. de papel	2.8	4.9	-15.2	25.1
Imprentas y editoriales	0.5	1.7	-9.4	4.9
Químicos	2.5	-1.5	-9.2	-0.5
Refinerías de petróleo	-31.8	-53.3	4,440.90	16.2
Caucho	1.1	-2.2	3.6	-14.6
Plástico	1.7	-0.2	7.3	-4.7
Loza, barro y porcelana	9.6	6.9	-10.7	-5
Vidrio	3.5	-3	-17.8	-8.4
Otros miner. no metal	3.8	1.4	-18.4	1.1
Metálicas básicas	-2.2	-6.3	-5.3	-1.9
Máq. y prod. metálicos	1.2	-2.1	-26.7	-6.2
Máq. y prod. eléctricos	-2.1	-6.3	-2	45.2
Material de transporte	8.2	5.2	-49.8	-54.5
Otras ind. manuf.	-3.3	-1.5	-5.3	3.8
Total ind. manuf.	1.2	-1.2	-2.8	4.5

Fuente: INE

Sin embargo, Uruguay forma parte del MERCOSUR desde 1991, cuando se firma el Tratado de Asunción, y la pregunta es por qué estos efectos recesivos -que se transmiten al empleo-

aparecen a partir de 1994, es decir varios años después de iniciado el proceso. Esto estaría relacionado con las características del primer proceso de transición definido por el Tratado de Asunción. Para esos años se definieron mecanismos automáticos de reducción arancelaria y de eliminación de las excepciones que, en el momento de la firma del Tratado, estaban registradas en ALADI¹. Cada país debía presentar una lista anual con el 20 % de los ítems que desaparecían de la lista de excepciones y pasaban a tener la tasa arancelaria normal².

Uruguay era el país que tenía inscriptas mayor cantidad de excepciones (960), y muchas de ellas no correspondían a productos cuya importación afectara la producción nacional. Esto hizo que las listas de excepciones que caían presentadas en los primeros años no tuvieran incidencia en la actividad interna, o que ésta fuera mínima. En cambio, agotado este colchón de excepciones, las siguientes listas incluían producciones nacionales, y su importación desde los países vecinos afectaba la actividad interna. Esto se acentuó a medida que avanzaban los años y se profundizaba la liberalización.

Las listas eran presentadas por los gobiernos, los cuales tenían libertad en la inclusión de los productos, con la restricción de que debían sumar un cierto número de posiciones arancelarias. Esto implicaba que se podía quitar un producto, pero sólo incluyendo otro. Los negociadores trasladaban el problema a las Cámaras de Empresarios, a las que daban atribución de conformar las listas, lo cual provocó fuertes enfrentamientos internos. El cumplimiento de los compromisos del Tratado de Asunción es una de las explicaciones de la contracción en la industria manufacturera.

Sin embargo, el enfoque sectorial es limitado para comprender la naturaleza del proceso, que siendo contractivo o expansivo, es resultado de una muy diferente evolución a nivel de las empresas de cada sector. La estrategia empresarial decidida para enfrentar los cambios tiene relación directa con el futuro de la empresa y, por ende, con la situación de la rama. En todos los sectores, en contracción o en expansión, se produjeron en este período quiebras de empresas, mientras otras crecieron su actividad y su empleo.

En una investigación reciente del Dpto. de Economía de la Facultad de Ciencias (1997) se detallan algunas características

de esta reestructura. El análisis se divide en dos periodos (1990-1994 y 1995-1997). Se cuentan las ramas según la evolución de su empleo en relación con la reducción del empleo que se produce en la industria en su conjunto. Se ordenan las 72 ramas de la industria a cuatro dígitos (CIU Rev. 2) en tres grupos:

Grupo 1: aquellas en las que el empleo se reduce más que en la industria.

Grupo 2: aquellas en las que el empleo se reduce menos que en la industria.

Grupo 3: aquellas que generan empleo.

En el cuadro 4 se indican la cantidad de ramas, según grandes grupos de actividad, que se encuentran en las tres situaciones indicadas.

Cuadro 4
Ramas industriales según pérdida o generación de empleos

	1		2		3	
	90 -94	95-97	90-94	95-97	90-94	95-97
Dism. empr. (%)	47.7	11.04	15,4	21,61	16.4	16,45
<i>Nro. de ramas según variación del empleo</i>						
Alim. beb., tabaco	5	8	9	3	2	5
Textil, vestim, cuero	6	5	3	--	--	4
Madera	4	1	--	--	--	3
Papel, edit, impr.	2	3	2	1	--	1
Quím, caucho, plast.	4	4	4	1	3	4
Metales no ferrosos	1	1	3	--	2	1
Metalmecánica	8	11	3	5	1	3
Otros	2	5	1	1	6	--
Total	33	40	25	11	14	21

Fuente: Facultad de Ciencias. Departamento de Economía

En la primera línea del cuadro se indica el porcentaje de empresas cuya actividad desapareció en los dos períodos, en el total de las empresas de esas ramas. Como es razonable, en las 33 y 40 ramas en las que el empleo se redujo más que la industria, el número de empresas que quebraron es superior al de los otros grupos, alcanzando en los dos períodos, respectivamente al 47,7 y 11,4 %, cifras que indican que la crisis fue muy importante.

Uno de los elementos destacables es que en todos los grupos de industrias (2 dígitos) hay empresas que quiebran y otras que aumentan su actividad. Debe tenerse en cuenta que en Uruguay no ha habido una promoción de la especialización, sino que fue una estrategia generalizada operar en muchos mercados, para lo cual se diversificó la producción. Esto significa que las empresas, más allá de la rama en que sean clasificadas, seguramente tienen actividad en varias otras.

En el período considerado en la industria, además de la cantidad de empresas se redujo el empleo, tanto por las empresas que dejaron de funcionar como porque las que mantuvieron su funcionamiento redujeron la cantidad de empleados. En las ramas en las que se generan empleos (grupo 3) también hay empresas que quiebran, y la mayor cantidad de puestos de trabajo se generan porque las que se expanden compensan en exceso la contracción anterior. Este hecho se verifica en los dos períodos analizados.

La creación y destrucción de empleo ocurre dentro de cada grupo de industrias (2 dígitos), por lo cual está relacionada con la situación de la empresa a inicios del proceso (nivel de endeudamiento, estructura de producción, destino de la producción, nivel de productividad y rentabilidad), así como con la estrategia seguida en el período.

Otras investigaciones, utilizando una metodología diferente, que incluye entrevistas a informantes calificados, destacan la transformación que se está verificando en todas las actividades económicas, industriales, agropecuarias y de servicios. Estas transformaciones implican modificación de la demanda de calificaciones, lo cual es relevante para comprender las características del mercado de trabajo. A continuación se verán algunos ejemplos de transformaciones en sectores productivos. En la industria, se analizará el caso del sector papelerero, en el que

se destacan las diferentes estrategias empresariales, de resultado aún difícil de predecir en el largo plazo.

En la industria papelera uruguaya existe un elevado grado de concentración (cuatro empresas se dividen el mercado) e, históricamente hubo una protección elevada. A partir de la aplicación del programa de degradación arancelario establecido en el MERCOSUR, las empresas tuvieron dificultades competitivas, particularmente frente a empresas de la Región.

Hubo ingresos de capitales regionales y asociaciones, también con empresas de la Región, y las papeleras definieron estrategias competitivas muy diferentes. Una optó por un ajuste pasivo, con contracción de los salarios y aumento del nivel de autoritarismo interno. Otra optó por especializar su producción, dejando de producir algunos productos y desarrollando otros que, mediante asociaciones con empresas de la Región, comenzó a exportar a todo el MERCOSUR. Su estrategia fue mejorar la calidad, a través de la contratación de consultorías externas, introducción de nuevas tecnologías, y sistemas de calidad total. Hizo un acuerdo con el sindicato para modificar, por consenso, el proceso productivo y, como parte del convenio, se regularon salarios y se estabilizó el empleo. Las otras empresas del sector optaron por estrategias intermedias, con aspectos de ambas en distintas medidas.

En cuanto a las dos estrategias extremas, durante los primeros años las dos empresas tuvieron resultados positivos desde el punto de vista empresarial, logrando aumentar su producción, aunque una empresa era ejemplo de relaciones laborales cooperativas y la otra de conflictos permanentes. En el transcurso de 1997, luego de seis años de iniciados los procesos, la empresa de relaciones cooperativas está expandiendo su capital y se afirma en el mercado de la región, por lo que su coeficiente de exportaciones sobre producción crece cada año. Mientras tanto, en la conflictiva no existe ningún convenio laboral y sí un conflicto cíclico, que no se ha detenido. Actualmente, la empresa anuncia el envío a seguro de paro de casi la mitad de su personal por no poder mantener una de sus principales líneas de producción.

Son muy recientes los hechos para hacer un balance definitivo, pero lo que ocurre en este sector es indicativo de en qué medida las empresas, existiendo una misma situación político-

económica, ante las nuevas condiciones definen estrategias diferentes, de cuyo resultado dependerá su supervivencia y su impacto en la ocupación. Procesos de este tipo están ocurriendo en todas las ramas de la industria, con variantes en cuanto a la característica de los problemas, la situación de partida de las empresas y las estrategias de los agentes. El detonante de los cambios fue la apertura de la economía y la necesidad que generó de encontrar respuestas nuevas.

Aunque la industria es el sector más crítico, también hay modificaciones en el sector agropecuario y en los servicios. En la actividad agropecuaria, se analizarán las transformaciones que se están produciendo en los sectores vitivinícola y lácteo.

El sector vitivinícola uruguayo, amparado en la protección del mercado interno, estaba conformado por establecimientos cuyo producto final era de muy mala calidad. El vino de mesa, que representaba la mayor parte de la producción nacional, se destinaba exclusivamente al mercado interno a un precio relativamente bajo. La liberalización comercial que, como ya se mencionó, no comenzó pero sí se profundizó con el MERCOSUR, permitió que aparecieran en el mercado vinos de los países vecinos, sobre todo argentinos, de calidad superior y a un precio similar, o incluso inferior. Esta nueva competencia tuvo un importante impacto en las características del sector. Entre 1989 y 1994 se contrajo la cantidad de hectáreas sembradas (6 %), la cantidad viñedos (16 %), la cantidad de cepas (21 %), a partir de lo cual hubo un descenso en la producción del sector.

Pero no todos los cambios fueron trágicos. Paralelamente a este proceso contractivo, se están produciendo transformaciones que apuntan, en el largo plazo, a transformar radicalmente el sector. Basada en algunas plantaciones de tamaño relativamente grande (la contracción mayor se produjo en las chicas), se está llevando a cabo una reconversión hacia cepas de mejor calidad y mayor productividad, cuyos frutos, se estima, se verán en un lapso de entre 5 y 20 años. En 1996 se implementaron 430 proyectos para sustituir unas 830 hectáreas (7,4 % del total plantado) de viñas malas por viñas mejores. En este caso, existe una política estatal de subsidio al productor que mejora la calidad de las cepas (25 % del costo de implantación). Se han implantado viñas en zonas nuevas del territorio, encontrándose posibilidades desconocidas, que per-

mitieron crear una variedad de vinos originaria del país, que se ha presentado en ferias internacionales, lográndose por primera vez premios a vinos uruguayos. Recientemente se ha comenzado a exportar –aunque aún en cifras poco significativas– lo cual, sin embargo, teniendo en cuenta las características históricas el sector, tiene una relevancia especial.

En conclusión, el sector ha tenido una significativa contracción, proceso relativamente antiguo, acentuado en los años recientes. Paralelamente a la quiebra de empresas agropecuarias e industriales han comenzado a desarrollarse algunas empresas innovadoras, que mejoraron calidad y destinan su producción al mercado interno y la exportación, y cuyos resultados se concretarán definitivamente en el mediano y largo plazo.

El sector lácteo uruguayo, por otra parte, tiene características particulares. Una cooperativa que actualmente produce más del 70 % de la producción total (a pesar de haber participación en el mercado) creció al amparo de una particular legislación que permitió el desarrollo de una cantidad de muy pequeños productores que aportan la materia prima (aunque también hay productores grandes).

Al existir en la Región una demanda insatisfecha, el sector pudo crecer en forma continuada, y la parte industrial del complejo –conformado por las plantas procesadoras de leche– es la única rama de la industria que ha crecido todos los años de este período de contracción que se analiza. Pero este crecimiento, el pasado, y sobre todo el futuro, dependen de la expansión externa, por lo cual las empresas del sector se plantearon, desde hace años, su inscripción internacional.

Las exigencias de calidad de los mercados externos obligan al sector a tecnificar todas las etapas del complejo, desde el manejo y la alimentación del ganado hasta el procesamiento de la materia prima. Es así que el complejo está en una profunda transformación desde sus primeras a las últimas etapas. Hay mejora de las razas, de los procedimientos de inseminación, cambios en la alimentación y en el manejo del ganado, con los difíciles y lentos procesos educativos implicados en la modificación de costumbres arraigadas en los productores agrícolas desde sus orígenes. Hay introducción de equipos –como los tanques de frío y ordeñadoras en los establecimientos agrícolas– y CIUU en todas las etapas de proceso industrial, por sólo men-

cionar algunos de los cambios. Esto es acompañado por la obsolescencia de algunos tipos de trabajos y la demanda de trabajadores con calificaciones nuevas.

Es decir que la expansión a los mercados externos obliga a realizar transformaciones en el proceso productivo y en la tecnología, tanto en la etapa primaria como secundaria del complejo. En este caso, la propia cooperativa financia las modificaciones de introducción de equipos y de factores educativos, dado que el cuello de botella para su expansión no es el mercado de destino de la producción, sino el abastecimiento de materia prima.

El lácteo es otro ejemplo, entonces, con características y con un funcionamiento muy diferente al vitivinícola, en la cual la supervivencia/expansión del sector y sus empresas dependen de transformaciones en aspectos sustanciales de su proceso productivo, detonadas por la necesidad de inserción internacional, que es condición de su crecimiento.

En la actividad de servicios ocurren transformaciones similares. Veamos, como ejemplo, los talleres mecánicos, y la hotelería y gastronomía, vinculadas al sector turismo.

Los talleres mecánicos están teniendo un cambio significativo con la ampliación y modernización del parque automotor. Uruguay era conocido por la cantidad de autos viejos (del 40, 50 y aun anteriores) que circulaban por sus calles. El promedio histórico de venta de 12.000 autos nuevos por año, se multiplicó por tres en los últimos años, sustituyendo –y modernizando– el viejo parque automotor.

Existían en el país, hace unos años, 5.000 talleres mecánicos, de lo cuales un 60 % eran muy pequeños. Con la transformación del parque automotor, los talleres chicos están cerrando y la actividad se concentra en talleres mayores, que son representantes y concesionarios de marcas. Estos disponen de la tecnología, herramientas y capacitación necesaria para reparar las unidades nuevas.

Esta modificación es acompañada por un cambio en las calificaciones requeridas. Actualmente, los automotores integran en el motor y en la carrocería, partes eléctricas y electrónicas, por lo que para repararlo se requiere una formación más amplia que las del tradicional mecánico y chapista. En última instancia, estos cambios también están provocados por la creciente apertura, si consideramos que las características del sec-

tor y el parque automotor adoptaron sus características por la legislación proteccionista de la década del 70, cuya paulatina modificación significó la liberalización del comercio automotor. Es decir que la creciente apertura –y eliminación de la regulación– modifican las características del sector y su forma de operar, cambiando, también, la demanda de calificación de trabajadores.

El sector turismo, hotelería y gastronomía, está sufriendo los efectos del crecimiento de los vínculos internacionales. Una parte significativa del sector operaba hasta hace pocos años con el turismo interno. La conformación del MERCOSUR, además del crecimiento general del turismo externo, multiplicó la realización de reuniones y eventos, aumentando la cantidad de visitantes del exterior. Estos demandan un servicio superior al que el sector brindaba, tanto en hotelería como en gastronomía. El sector hotelero está en una importante expansión, que incluye una transformación en la que los hoteles de mejor calidad buscan brindar los servicios que un viajero encuentra en hoteles de otras ciudades del mundo. Esto se refleja en el equipamiento de los hoteles y también en la demanda de trabajadores. Hay hoteles que, por dar un ejemplo, buscan mucamas con conocimiento de idiomas, por lo menos nociones elementales de portugués e inglés, requisito impensable hace unos años.

Asimismo, la demanda de una gastronomía más internacional ha derivado en la expansión de academias, dado que los empresarios entienden que la formación existente en el país en este rubro es claramente insuficiente para atender las nuevas demandas que surgen de la internacionalización del turismo.

En conclusión, la industria, el sector agropecuario y los servicios se encuentren en contracción o expansión, comparten el hecho de sufrir un proceso de reestructura interna, que asume características diferentes de acuerdo a la situación de partida, las características del sector y la política económica. En todos los casos, la apertura y las crecientes relaciones externas ha tenido un claro papel detonante de los cambios.

2. El mercado de trabajo: características y evolución reciente

En Uruguay, durante una década, la tasa de desempleo osciló en alrededor del 9 %. Según un informe del CIDE realizado a mediados de la década del 60, la tasa de desempleo estructural en el país se ubicaba entre el 6 y el 7 %. Aunque en países desarrollados existen tasas de desempleo sustancialmente inferiores, y considerando que el cálculo de la misma puede ser discutible, una tasa de desempleo que oscile entre el 7 y el 8 % no es demasiado elevada. Por eso, el desempleo en Uruguay no se consideraba un problema grave.

Pero a partir de 1995 se produce un cambio significativo. En ese año, la tasa de desempleo se ubica en el 10,8 %, en el siguiente asciende al 12,3 %, y durante 1997 se mantendrá en un entorno del 12 %. Este cambio implica un crecimiento muy significativo con respecto a los valores históricos, y mucho más si descontamos de ambas cifras una tasa de desempleo estructural de un valor similar al indicado. Es importante analizar qué razones explican este cambio que se produce a mediados de la década.

Al mercado de trabajo uruguayo se suman cada año entre 20.000 y 25.000 potenciales nuevos trabajadores, que encuentran un trabajo y son ocupados, o no lo encuentran y son desocupados. En este período crece la población en edad de trabajar (mayor o igual a 14 años) y la población económicamente activa (población en edad de trabajar que busca trabajo), tanto por la afluencia de hombres como de mujeres, especialmente de estas últimas, tendencia también verificada en muchos otros países.

Hasta 1994, según estas cifras, los ocupados también crecieron en forma permanente, es decir que cada año se generaron nuevos puestos trabajo, que absorbían a la población en edad de trabajar. Entre 1985 y 1989, la tasa media acumulativa anual de crecimiento de los puestos de trabajo fue del 3.5 %, mientras que en el período 1989-1994 descendió al 1.1 %, lo cual indica claramente una demora en el ritmo de generación de empleos. Pero el cambio más significativo ocurre en 1995, año a partir del cual no se generan nuevos puestos de trabajo, con lo cual la tasa de desocupación comienza a crecer.

Cuadro 4
Algunas características del mercado de trabajo (1984-1996)

	1984	1989	1994	1996
<i>Población total (miles)</i>	2.989	3.077	3.167	3.203
<i>Población en edad de trabajar (%)</i>	74.8	75.6	76.7	77
<i>Tasa de act. urbana (%)</i>				
Total	55.2	57.7	58.1	58.2
Hombres	--	74.4	72.9	71.4
Mujeres	--	43.7	45.2	46.5
<i>Pob. económ. activa urb. (miles)</i>				
Total	1.040.4	1.187.8	1.269.1	1.295
Hombres		708.2	741.8	742.7
Mujeres		479.6	527.3	552.7
<i>Ocupados (miles)</i>				
Total	920.8	1.093.4	1.152.3	1.140.8
Hombres	--	665	688.1	669.6
Mujeres	--	428	464.2	471.2

Fuente: Proyecciones en base a INE-CELADE

Cuadro 5
Evolución de la Ocupación por sector
Tasa de crecimiento media anual (%)

	1985-1989	1990-1994	1995
Agropecuaria	9.5	3.6	11.7
Industria manufacturera	5.1	-1.4	-5.2
Construcción	7.5	2.7	0.3
Comercio	2.6	2.9	3.4
Transporte	0.9	0.8	-1.8
Banca y finanzas	2.8	4.2	9.8
Servicios	2.5	0.5	2.6

Fuente: Proyecciones en base a CELADE-INE - Encuesta de Hogares

En el cuadro 5, las tasas de variación de la ocupación se calculan a partir de la cantidad de ocupados por sector de actividad (en este sentido, las magnitudes son diferentes a la tasa de empleo). Puede observarse que la tasa de creación de empleo en todos los sectores se atenúa en los primeros años de la década del 90, con respecto al lustro anterior, y en algunos sectores esta tendencia se acentúa en el período 1995-1996.

En cuanto a los sectores productivos, el agropecuario, el sector financiero, el comercio y los servicios han crecido su ocupación, mientras que las mayores tasas de crecimiento de la desocupación se registran en la industria manufacturera y la construcción. Esta última ha tenido ciclos de crecimiento y descenso en el nivel de actividad y de ocupación (que en este sector están correlacionados, porque mantiene una fuerte impronta artesanal y porque no hubo introducción masiva de tecnología ahorradora de mano de obra)³.

En cuanto a la industria manufacturera, cuyo proceso ya fue analizado, las condiciones de política económica en que realizó el ajuste serán retomadas más adelante.

Existen otras cifras sobre ocupados y desocupados por sector, diferentes de las mencionadas anteriormente, elaboradas por proyecciones a partir de informaciones de CELADE y la Encuesta de Hogares del INE. De acuerdo a la Encuesta Industrial, también del INE, la reducción de los puestos de trabajo en la industria manufacturera es muy superior, y oscilaría en 70.000 puestos de trabajo. Cifras similares resultan de la encuesta realizada por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias, también basada en expansión de una encuesta.

Por otro lado, las estadísticas sobre los servicios tienen muchas limitaciones, y algunas informaciones oficiales preliminares indican que el crecimiento de su empleo es superior al señalado anteriormente. Intuitivamente, sabiendo lo poco relevante que es este método para las variables macroeconómicas, la pérdida de empleos en la industria y su generación en los servicios sería superior a la que indican algunas de las informaciones oficiales. Más allá de esta situación, una conclusión no es cuestionada: la industria expulsa trabajadores y los servicios los absorben.

En el cuadro 6 se detallan las tasas anuales de crecimiento de los desocupados en los distintos períodos. Como se ve,

los desocupados disminuyen entre 1985 y 1989, pero comienzan a crecer en el periodo 1990-1994, aunque la tasa de desocupación no registra este crecimiento⁴. Durante 1995 y 1996 la tasa de crecimiento de los desocupados se acelera.

Cuadro 6
Evolución del desempleo
Tasa media acumulativa anual (%)

	1985-1989	1990-1994	1995	1996
Montevideo	-8.4	2.5	21.2	13.4
Interior	-7.3	6.3	7.8	16.4
Total	-8	4.3	14.7	14.8

Las características de los ocupados y los desocupados en relación con el nivel de instrucción muestra tendencias similares. En el cuadro 7 se indican las variaciones en los ocupados según su nivel de instrucción en los diez años que transcurren entre 1985 y 1994.

Cuadro 7
Ocupados según nivel de instrucción
Tasas medias de variación anual (%)

	1985-1989	1990-1994
S/instrucción	-3.4	-15.1
Primaria (1)	-0.7	-5
Secundaria (1)	3.9	0.4
Técnica	4.2	0.2
Terciaria (2)	6.9	5.7

(1) Completa e incompleta. (2) Magisterio y Universidad

En todo el periodo, los trabajadores con baja instrucción decrecen mientras aumentan los de instrucción media y elevada. Por otra parte, entre los desempleados aumentan los de baja instrucción y decrecen los de educación superior. Esto pa-

recería indicar la gran importancia del sistema educativo, en sus distintos ciclos, para favorecer la inserción laboral. Como se verá posteriormente, muchos empresarios, al ser entrevistados, indican la inexistencia de trabajadores con el nivel de formación adecuado. Esto indicaría la existencia de un desajuste entre el sistema educativo –y la formación técnica en particular– y las demandas de trabajo, tema de una gran importancia.

En cuanto al trabajo precario, éste no parece haber tenido cambios significativos en los últimos años. El 72 % de los ocupados tiene un empleo sin limitaciones, mientras entre el 20 y el 21 % tiene un empleo con limitaciones. Lo más curioso que las cifras indican es que la mayor parte de los trabajadores informales no tiene problema de empleo (Notaro, 1996). Estas cifras son congruentes con la comprobación efectuada por estudios anteriores, en el sentido de que los trabajadores por cuenta propia con local, grupo importante de los informales, tienen un ingreso promedio superior a los asalariados.

En Uruguay parece ocurrir que pequeñas empresas y trabajadores independientes instalan pequeños comercios vinculados a la actividad comercial, *marketing*, publicidad, *shopping centers* o atienden servicios de barrio, ya sea de reparación de aparatos, lavaderos, guarderías, casas de salud, video-clubes, etc., y logran con un muy pequeño capital condiciones de empleo e ingresos satisfactorios. En el otro extremo, una parte tan significativa como el 20 % de los trabajadores formales presenta problemas de empleo, ya sea de ingresos o de tiempo de trabajo.

3. Algunos temas para reflexionar

La política de empleo, en un sentido amplio, tiene muchos puntos de contacto con la política económica, ya que es difícil que una variable o un instrumento de política no tenga incidencia, directa o indirecta, en los niveles de empleo. En esta tercera parte no se abordará, sin embargo, toda la política económica, sino simplemente algunos puntos que se creemos relevantes acerca de la experiencia reciente en Uruguay.

El empleo no depende exclusivamente de las políticas "públicas". En los últimos años han habido, en este tema, iniciativas de la sociedad, sin participación del Estado. Los actores

sociales, trabajadores y empresarios, a través de sindicatos y cámaras, han tratado el tema en el ámbito de la empresa o de los sectores productivos. Es así que el empleo, en forma aislada o relacionada con otras variables, ha sido objeto de negociación colectiva. Esto, para Uruguay, es una novedad.

3.1. La política de ajuste

Al igual que en varios otros países latinoamericanos, la reducción de la inflación es en Uruguay el principal objetivo de la política económica. El modelo implementado para lograrlo se basó en un ancla cambiaria, sistema por el cual, en los primeros años de la década del 90, el dólar creció a tasas inferiores a los precios internos. Esta política hizo que durante varios años el dólar se retrasara con respecto a los precios, desestimulando a los sectores exportadores y promoviendo las importaciones, muchas de ellas competitivas con la producción nacional.

Paralelamente, se procesaban otros dos cambios muy importantes: la economía profundizaba su apertura a la Región y el gobierno se retiraba paulatinamente de la regulación de la actividad económica, salvo en sectores elegidos, como el vitivinícola, el forestal, el turismo y algún otro. La industria, que había nacido con fuerte protección de la política económica y con reserva del mercado interno, debía soportar un fuerte baño de competencia internacional (hecho casi nuevo en su historia), con estímulos a las importaciones y sin regulación estatal.

Parecen muchos cambios para ser asumidos en forma conjunta y esperar de ellos un proceso de ajuste no traumático. Lo ocurrido, es decir la contracción de la industria, la pérdida de empleos, parece una consecuencia natural. La alternativa no parece ser, sin embargo, ni el descuido a la inflación –histórica en la Región– ni una protección que, como los hechos muestran claramente, no incentivó la modernización tecnológica, ni el crecimiento de la productividad y competitividad. Pero sí parece necesario revisar si el proceso debió realizarse con casi total ausencia de intervención estatal en la reconversión.

El tema no deja de ser actual y de tener importancia para el futuro, en la medida en que ninguno de los procesos está concluido: ni la apertura, ni la reconversión de la industria. La

pregunta que queda planteada es si resulta necesaria alguna política industrial que estimule a las empresas a realizar su reconversión desde un modelo de protección superabundante hacia otro con competencia y crecientes niveles de inserción internacional. En nuestros países y muchos otros, la sola mención de la política industrial despierta el terror a la vuelta del proteccionismo histórico. Pero no debería ser así. En todo caso, no son éstos los términos en la polémica que a nivel internacional abunda sobre el tema. Parece claro que estas políticas, con características necesariamente diferentes a las del pasado, no deberían implicar el abandono del objetivo de lograr equilibrios macroeconómicos, aunque no limitados al área de los precios.

Una polémica sobre la cual no se ahondará en este artículo, pero que no queremos dejar de mencionar por su importante difusión en nuestra Región, es la correlación entre aumento del empleo y reducción de los salarios. En el período considerado, el crecimiento del empleo es correlativo al del salario, relación también comprobada para América Latina por la OIT (Revista *Panorama laboral* nro. 3). Por supuesto, de esto no debería deducirse que las dos variables son independientes; y sí, en cambio, que la vía natural y más sencilla para aumentar los empleos es la reducción de los salarios.

El crecimiento económico parece un requisito imprescindible para la reducción del desempleo, incluso constatándose que el crecimiento económico en sí mismo no genera empleo, sino cuando supera un cierto umbral, como lo demuestra el hecho de que en 1996 se retoma el crecimiento, pero el desempleo no cae. La pregunta es si el papel del Estado debe ser tan marginal como sostienen las visiones dominantes en nuestros países (lo cual, por supuesto, no implica proponer que sea el Estado quien lidere el dinamismo económico).

3.2. La educación, la capacitación profesional y la Junta Nacional de Empleo

El nivel educativo de la población tiene un vínculo claro con las posibilidades ocupacionales. Esto que hoy es obvio para todos los países, es particularmente importante para Uruguay, en tanto país pequeño, con una formación educativa histórica-

mente buena (a pesar del retroceso reciente). Por las características de este artículo, nos centraremos en las limitaciones de la actual formación técnica. En Uruguay, el instituto oficial de formación técnica es la Universidad del Trabajo, cuyos cursos tienen grandes dificultades para ser modificados en función de los cambios de la demanda de profesiones. Paralelamente, existe un importante número de institutos privados a los que recurren empresarios y trabajadores que desean tener una capacitación profesional específica.

Los empresarios entrevistados en varios trabajos realizados para la Dirección Nacional de Empleo, oficina del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señalan que se demandan trabajadores con una capacitación nueva y que la formación que se ofrece no es adecuada. Veamos algunos ejemplos.

En la industria láctea, las empresas mayores necesitan –y no hay en el mercado– técnicos especializados para la elaboración de productos como cremas, helados, yogures, dulces, de elevado valor agregado, cuya producción es relativamente reciente. A su vez, la creciente tecnificación de las plantas requiere trabajadores con mayor nivel educativo que en el pasado. Todo trabajador que no tenga conocimientos básicos de tratamiento de alimentos, y de leche en particular, seguramente no tendrá lugar en la industria –sólo ocupando puestos marginales– dentro de unos años, afirmaba un gerente de producción de una planta. Requerimientos de este tipo implican que los actuales trabajadores, si no quieren quedar desempleados, deben elevar su nivel formativo. Por otro lado, en el extremo de mayor nivel técnico, el desarrollo del sector requiere profesiones casi inexistentes en el país. Hay algunos institutos que brindan una formación adecuada, pero están muy dispersos, sus cursos son poco flexibles y no cubren todas las necesidades. Para formar técnicos de alta especialización, las plantas financian estudios en el exterior.

La actividad forestal, de desarrollo muy significativo en los últimos años al amparo de fuertes incentivos, no dispone de personal calificado para la plantación, tratamiento y corte de los árboles.

Los talleres mecánicos requieren un trabajador polivalente, que tenga conocimientos de mecánica, electricidad y electrónica, aunque se especialice en una de ellas y los conocimientos se limiten al manejo de "testers", para saber si una pieza está en condiciones, si debe ser cambiada, o se debe derivar el auto a un especialista. Tradicionalmente, y aun hoy, estas tres áreas son objeto de formación independiente, lo cual era adecuado para las características de los automotores en el pasado. Pero actualmente el vehículo integra en todas sus partes, piezas cuya reparación requiere conocer las tres disciplinas. La formación profesional necesariamente debe ser integral, para facilitar la inserción laboral.

La actividad portuaria ha tenido una transformación significativa. El transporte por containers y la utilización de orugas para manejarlos, por un lado ha significado el desplazamiento casi total del estibador tradicional, pero, por otro lado, ha generado puestos de trabajo, aunque menos, a trabajadores con una capacitación nueva. Las empresas dicen que no hay suficiente oferta de trabajadores de esta calificación. Sería posible pensar en reciclar obreros desplazados de la industria, en muchas de las cuales se trabaja con elevadores, hacia las nuevas demandas en las actividades portuarias.

La construcción requiere una permanente formación. Es un sector de muy baja remuneración, por lo que el ingreso (como refugio ante el desempleo) y la salida del sector (cuando el trabajador encuentra un empleo mejor) son permanentes. La limitada permanencia en el sector hace que la capacitación y la experiencia sea baja. Esto genera problemas en la calidad de las construcciones y un muy elevado índice de accidentes laborales. La Escuela de la Construcción, que forma profesionales de buena calidad, no es capaz de formar a los trabajadores necesarios en los ciclos ascendentes del sector cuando los requerimientos de trabajo tienen una explosión. Actualmente, hay escasez de trabajadores calificados, por lo que el sindicato y las cámaras hicieron un acuerdo para atender el problema.

Se mencionó anteriormente el crecimiento de las actividades de hotelería y gastronomía vinculadas al turismo. Para atender

un público con más extranjeros se demandan trabajadores que además de conocer su oficio tengan conocimientos de idiomas, en especial portugués e inglés. Los cursos disponibles en las academias, para quienes no tienen conocimientos previos, insumen varios años y recursos totalmente alejados de las posibilidades del trabajador de este nivel de ingresos. Por otro lado, ninguna empresa está dispuesta a financiar un curso de varios años a ningún trabajador, el cual, si está empleado, es probable que no disponga del tiempo necesario. Atender esta demanda, que parece razonable, exige la elaboración de cursos muy cortos, adaptados a demandas de sectores específicos. Esta demanda no tiene una oferta educativa adecuada.

Estos ejemplos resultan de entrevistas a empresarios, sindicalistas y especialistas de los sectores respectivos. En general, se coincide en que los sectores están sufriendo cambios importantes, que requieren calificaciones diferentes de las existentes, y que la oferta educativa no se ha adaptado a los cambios de la actividad productiva y, por lo tanto, tiene dificultades para formar a los trabajadores que son demandados. Asimismo, múltiples ejemplos que indican posibilidades de reciclar trabajadores desocupados (expulsados de su sector) a las nuevas calificaciones.

Hace unos años se creó, en el Ministerio de Trabajo, la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), con carácter asesor de la política de formación profesional de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE). Está integrada por tres miembros: su presidente, que es el director de la DINAE, un representante de los trabajadores, nombrado por el PIT-CNT (central única de trabajadores) y uno de los empleadores, nombrado por el COSUPEM (Consejo Superior Empresarial).

La JUNAE dispone de recursos propios, que provienen de un impuesto a los salarios y, recientemente, de un aporte de los empleadores. Solamente decide por consenso, por lo cual, para que un proyecto sea financiado, debe contar con el apoyo de sus tres miembros. De acuerdo con la ley que le dio nacimiento, su ámbito de actuación se limitaba a los trabajadores en seguro de paro⁵, no pudiendo financiar cursos a desempleados ni a ocupados. Esto significó una enorme limitación en sus posibilidades de acción, por lo que una ley de 1996 amplió su

accionar a los trabajadores ocupados. Actualmente se están presentando proyectos, respaldados en forma conjunta por trabajadores y empresarios de empresas o sectores, para capacitar a trabajadores y evitar que queden desocupados. En general, la JUNAE, en estos casos, financia una parte del costo total de los cursos.

Organismos de integración tripartita como la JUNAE tienen una gran potencialidad, pero requieren disponer del conocimiento técnico y un monitoreo del mercado laboral, detectando las demandas y ofertas de calificaciones, para orientar los cursos de formación profesional. Cuando esos cursos se dirigen a trabajadores ocupados son funcionales a la política de la empresa, pero si se dirigen a desocupados, es necesaria una orientación al trabajador para que su estudio no derive en una nueva frustración resultante de no encontrar empleo. Por eso la ley obliga a la JUNAE a destinar un porcentaje de sus ingresos a actividades de investigación. De hecho, esto ha permitido en los últimos años un mayor conocimiento del mercado laboral. Sin embargo una limitación de su gestión es que por sus tres miembros deben pasar todos los proyectos, lo cual significa un embotellamiento, que puede dificultar el logro de sus objetivos. Actualmente, la Junta considera una propuesta de una consultoría de crear Comités Técnicos Sectoriales (CTS). Estos son organismos de integración y funcionamiento similar a la JUNAE, pero de nivel sectorial, que operarían como asesores en un sector específico.

Por ejemplo, si se creara un CTS en la industria láctea, la federación de trabajadores y la Cámara de esa industria nombrarían delegados, los cuales, con un miembro de la DINA, analizarían las necesidades de formación en el sector. Esto abriría posibilidades nuevas, como la promoción de un instituto de capacitación profesional para el sector (para mencionar una sugerencia de un especialista), formado con el aporte de las distintas escuelas existentes, que podría traer especialistas externos para cubrir lo que no se enseña en el país. Se generaría así un ámbito en el que se podrían definir los cursos, en forma flexible, de acuerdo a las necesidades concretas del sector.

En muchos sectores existe un nivel de relación laboral que habilita encarar estas tareas en forma conjunta; se dispondría así de un conocimiento superior al existente en el organismo

central. Esta descentralización sectorial –por lo menos así está planteado actualmente– no modificaría las atribuciones de la JUNAE, sino que haría recomendaciones por consenso, para que sean formalmente decididas en este organismo, que es el único con potestad legal de adoptar decisiones.

3.3. El empleo y la negociación colectiva

En los dos últimos años, la problemática del empleo, la posibilidad cierta de pérdida de puestos de trabajo, fue objeto de negociaciones entre trabajadores y empresarios, y dio lugar a convenios colectivos de características nuevas. Entre estos convenios se destacarán dos tipos: la negociación de reestructuras y los convenios de solidaridad, salarial y de reparto de tiempo de trabajo.

La negociación de las reestructuras ha ocurrido en empresas en las que fueron planteadas por los directivos como la condición de su permanencia en el mercado; en empresas en las que no hubo renovación tecnológica, por lo que se retrasaron relativamente en su sector y comenzaron a tener problemas de competitividad.

Parece claro que la responsabilidad de la situación es una mala gestión empresarial. Pero ello no evita el hecho de que, si no hay una reestructura, la empresa desaparece y los puestos de trabajo se pierden (o son ganados, pero seguramente en forma parcial, por las empresas competidoras). Ante planteos empresariales de este tipo, los sindicatos, que tradicionalmente no han tratado estos temas, pueden tener tres alternativas: la oposición, la prescindencia o la decisión de involucrarse.

En general, la oposición a los cambios ha dado lugar a largos conflictos en los que, si efectivamente la transformación propuesta es vista por la empresa como necesaria para su gestión, el sindicato tiene muy pocas o ninguna posibilidad de éxito. La prescindencia hace que la empresa aplique las disposiciones legales, reduzca el personal y aplique la reestructura. Lo nuevo ha sido, en estos dos últimos años la participación del sindicato en la reestructura. Esto sólo es posible cuando el empresario plantea el tema al sindicato, lo cual se da únicamente cuando existen buenas relaciones laborales.

Cuando el sindicato decide participar de la discusión, debe aceptar medidas difíciles, como la reducción de puestos de trabajo y, a veces, la reducción salarial. Pero la experiencia indica que logra mejorar la situación de los trabajadores más perjudicados. Por ejemplo, en una empresa los despedidos formaron microempresas y el sindicato logró que la empresa les asegurara un contrato para que, en forma independiente, siguieran realizando la tarea que hacían anteriormente. Por otro lado, logró que los trabajadores a los que se obligaba a jubilar, recibieran una prima por despido dos veces y media superior a la legal. Como contrapartida, el sindicato aceptó la reestructura sin realizar movilizaciones.

Estos ejemplos indican que la estrategia sindical no cambia los hechos ni las reglas de juego de las relaciones laborales, pero la decisión de involucrarse permite al sindicato mejorar la situación de los más perjudicados. Esta postura, por razones políticas o ideológicas, es criticada por algunas corrientes sindicales.

Los contratos de solidaridad son convenios colectivos en los que una empresa, habiendo anunciado despidos, no los realiza, pero los costos son cubiertos por todos los trabajadores. Esto se concreta, por ejemplo, en una rebaja de horas de trabajo para todos –lo que se podría denominar reparto de trabajo–, incluso, en una rebaja salarial a término. Asimismo, se han firmado convenios de flexibilidad numérica por los que los trabajadores aceptan adecuar su horario de trabajo al ritmo de actividad de la empresa, para evitar que en los períodos de baja actividad algunos sean enviados al seguro de paro.

3.4. Una reflexión final: acerca de las políticas públicas y el compromiso social

El trabajo destaca la responsabilidad de las políticas públicas y su eventual modificación para atenuar los costos sociales de un proceso de ajuste que, en diversos sentidos, nuestras sociedades deben encarar. Asimismo, el Estado debe asumir su responsabilidad –trascendente e intransferible– en la solución de los problemas del ingreso, el empleo y la desigualdad. Pero la sociedad, sus organizaciones representativas, también

pueden hacer mucho para aliviar situaciones críticas mientras no se encuentra una solución definitiva. Y al hacerlo pueden aliviar la situación de los sectores de la sociedad más perjudicados (y es claro que los problemas afectan en forma diferencial a diferentes grupos sociales).

Se parte de una premisa, cuya demostración requeriría una reflexión profunda, y es que muchos problemas de nuestros países no tendrán una solución definitiva en el corto ni en el mediano plazo (incluso si las políticas son las más adecuadas), por lo cual deberíamos acostumbrarnos a vivir con ellos, y encontrar formas de solidaridad social para mantener una convivencia democrática y aceptable. Esto no debería hacer olvidar lo anterior, es decir que una solución definitiva implica políticas públicas, pero la realidad de los próximos años parece indicar que será necesario una preocupación en uno y otro campo.

Se ha sostenido que estas acciones de solidaridad podrían atenuar la responsabilidad de los Estados, lo que desde el punto de vista político es inconveniente. Parece exagerado atribuir a los Estados, de responsabilidad innegable, la totalidad de la culpa en la generación del problema, algunas de cuyas raíces son muy antiguas. Actualmente, influyen en este problema las transformaciones en la economía mundial y la participación de nuestros países en ella.

Sin embargo, la realidad indica que en ámbitos concretos, como empresas o regiones, estas decisiones son asumidas por las más diversas corrientes de opinión, política y sindical, dado que los involucrados son trabajadores concretos, de nombres conocidos, por lo que inmediatamente surgen las propuestas para aliviar su situación y es muy difícil negarlas, con cualquier fundamento político. Si partimos de la base de que el problema es general, más allá de la búsqueda de soluciones definitivas, la promoción de acciones de solidaridad social puede aliviar situaciones graves.

NOTAS

1. Dado que el proceso de integración de ALADI se basaba en negociaciones bilaterales entre los países miembros, cada uno registraba listas de productos que se eximían de la liberalización. El MERCOSUR es

un Protocolo inscripto en ALADI y asume, por lo tanto, la situación de la negociación existente en este ámbito. Las listas de excepciones son una de las condiciones del momento de partida del MERCOSUR.

2. Uruguay logró un año más que los otros países para la eliminación total de las excepciones.

3. En algunas obras de gran dimensión se utilizaron tecnologías nuevas, pero su utilización no se generalizó, por lo cual la amplia mayoría del sector mantiene los métodos de trabajo y la tecnología tradicional.

4. En este período crecen los ocupados y los desocupados porque la cantidad de nuevos puestos de trabajo es inferior a los trabajadores que se suman al mercado laboral.

5. En Uruguay, el seguro de paro dura seis meses. Durante ese lapso, el trabajador recibe un porcentaje de su salario que oscila entre el 50 y el 70 %. Pasados los seis meses, debe volver al trabajo o ser despedido. Para volver a utilizar el seguro de paro debe transcurrir un año de actividad laboral

Referencias bibliográficas

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA de la Facultad de Ciencias (1997) "El sector industrial: perspectivas ante la apertura y la integración. Universidad de la República, Informes de Avances 1 y 2. Montevideo (mimeo).

NOTARO, Jorge (1996) *Empleo y relaciones laborales en el Uruguay*. Montevideo, UCUDAL.

REVISTA *Panorama laboral* Nro. 3, 1996.

ECONOMÍA GLOBAL Y NUEVAS POLÍTICAS DE
SOSTENIMIENTO DE LOS INGRESOS COMO BASE
DE UN NUEVO CONSENSO ECONOMICO Y SOCIAL*

Rubén Lo Vuolo**

Los sistemas de seguridad social se basaron hasta hace algunos años en un consenso básico que indicaba que la seguridad en el ingreso estaba dada por la seguridad en el trabajo del individuo cabeza de un grupo familiar. Este consenso sufrió una creciente erosión provocada por los fenómenos de crisis fiscal del Estado, recrudescimiento de conflictos distributivos, modificaciones de la división internacional del trabajo, cambios tecnológicos, etc. El desempleo estructural, la baja remuneración del empleo y la complejización de las relaciones familiares condujeron a la elaboración de un nuevo consenso que considera como medidas positivas: 1) el desmantelamiento de la red de seguridad laboral por cuestiones de costos y de racionalidad del gasto público; 2) la desregulación del mercado laboral y la aceptación como natural de la fluctuación de la tasa de desempleo; y 3) la focalización de la red de seguridad social en intervenciones puntuales de emergencia. Estas nuevas políticas no han sido capaces hasta ahora de evitar la propagación (además desigual) del riesgo de desempleo y del subempleo masivo, es decir la generación de una zona laboral «gris», de entrada y salida volátil. Ante esta situación se hace necesaria la recuperación de la seguridad social como objetivo inherente a la organización social, garantizando una fuente de ingresos mínima, independiente de las circunstancias. Esto se puede lograr por dos vías, que implican

* Trabajo presentado en el Seminario «Límites y posibilidades de nuevos sistemas de protección social en el Cono Sur, dentro de un mundo globalizado», organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), el Programa Latinoamericano de Políticas Sociales (PSE) y el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). Marzo de 1998.

** Investigador titular del Ciepp. Pueyrredón 510, 3ro A (1032) Buenos Aires. Tel-fax: 54-1-963 3399, Correo electrónico: rlovuolo@mail.retina.ar.

un disciplinamiento de la cooperación entre agentes económicos y Estado: a) separando un salario fijo básico de uno variable en el circuito del trabajo en las empresas, y/o b) distribuyendo un ingreso básico universal incondicional financiado con recursos fiscales.

1. Viejo consenso: seguridad en el ingreso como resultado de la seguridad en el trabajo

Sintéticamente, el ideario del tradicional Estado de Bienestar se sustentaba en los siguientes supuestos¹:

- 1) La *pobreza* se veía como el resultado de la interrupción o pérdida del ingreso por el trabajo, o de la insuficiencia del ingreso ganado con respecto al tamaño de la familia. Por lo tanto, las dos políticas de sostenimiento del ingreso más importantes eran el seguro de desempleo y las asignaciones familiares.
- 2) La sociedad se veía conformada fundamentalmente por *parejas unidas en matrimonio*, viudas, solteros y solteras viviendo solos o con sus padres. La familia (identificada con el *hogar*) se tomaba como la unidad de medida para la distribución de los beneficios sociales.
- 3) La política activa de sostenimiento de la demanda efectiva (digamos, *keynesiana*), se veía como la garantía de una economía que funcionaba en un nivel cercano al *pleno empleo*, por lo cual la "norma", la relación laboral "típica" era el trabajo regular, por tiempo completo, en edad activa y con muy pocos cambios de puestos y de actividad.

Desde estos supuestos, las redes de seguridad social dependían fundamentalmente de la *red de seguridad laboral*, esto es, seguridad en todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo²:

- 1) Seguridad en el *mercado de empleo remunerado*, mediante políticas públicas de demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público (desempleo disfrazado).
- 2) Seguridad en el *ingreso del empleo*, mediante políticas de sa-

- lario mínimo, legislación del tipo “igual remuneración por igual tarea”, subsidio a los *desocupados* y asignaciones familiares.
- 3) Seguridad en el *puesto de empleo*, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, las licencias obligatorias.
 - 4) Seguridad en las *condiciones de empleo*, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador y permitía la acción judicial para reparar el daño sufrido.
 - 5) Seguridad en la *representación de los intereses del trabajo*, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva. Incluía la organización sindical por ramas de actividad, la acreditación de especialidades o las propias normas de “monopolio profesional”, que exigían título habilitante y autorización expresa de organismos colegiados.

Con las idiosincrasias propias de cada caso y conforme a los particulares procesos de desarrollo institucional de cada país, este complejo institucional de inspiración europea también alimentó a los modelos latinoamericanos, particularmente en aquellos países considerados como “pioneros” en el campo de los seguros sociales (Mesa-Lago, 1989). Sin embargo, y salvando las especificidades de cada país, en el caso latinoamericano: 1) no se nota la presencia del seguro de desempleo con base amplia, institución que, por el contrario, es clave en el caso europeo; 2) se utilizó con mayor intensidad el manejo *autónomo y generalizado* del salario como instrumento de distribución de ingresos; 3) se verifica un proceso más intenso de ajustes “espurios” del mercado de trabajo, con fuerte desarrollo del sector del empleo informal y de la absorción de empleo redundante por parte del sector público; 4) junto con una distribución del ingreso más regresiva que en Europa, se nota mayor diferencia de “privilegios” entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, poca importancia de la garantía de servicios básicos y mecanismos de financiamiento poco transparentes.

El costo de operación de este sistema se cargaba, en gran medida, sobre el costo de producción de las empresas. Sin em-

bargo, y gracias a la débil conexión que existía entre las economías locales y el comercio internacional, esta carga se diluía con subsidios fiscales y con impacto inflacionario. Al mismo tiempo, el aumento de salarios y del gasto público, alimentados por un manejo expansivo de la oferta monetaria, sostenían el nivel de demanda efectiva en un punto alto de empleo³.

Las posibilidades de seguir sosteniendo un modo de organización del sistema social como el anteriormente estilizado se fueron agotando. Con diferentes ritmos, propios de cada contexto específico, las condiciones y tendencias que se vienen consolidando últimamente apuntan a delinear un escenario caracterizado por los siguientes matices:

- 1) La denominada "crisis fiscal del Estado" y los procesos de inflación con recesión [*stagflation*] estrecharon los márgenes de maniobra de la política fiscal y monetaria para sostener la demanda efectiva.
- 2) El *consenso distributivo* empezó a erosionarse como resultado de problemas en el financiamiento de la inversión reproductiva y la aceleración inflacionaria, atribuida en gran medida al aumento de salarios y de gastos sociales.
- 3) Se fueron modificando las formas de expresión de la *división internacional del trabajo*, tanto por los desplazamientos de empresas multinacionales a países con menor costo laboral como por la industrialización acelerada de países del Tercer Mundo que cuentan con una fuerza de trabajo no sindicalizada y con pocos derechos laborales. Esto modificó los determinantes de la competitividad, aceleró la tendencia hacia el aumento de la productividad y la caída del empleo industrial.
- 4) Al mismo tiempo, la aceleración del *cambio tecnológico* estimuló la preeminencia de tecnologías ahorradoras de empleo, lo cual presionó, a su vez, para la absorción de empleo de baja productividad en el sector público y algunos sectores del comercio y los servicios. Las nuevas tecnologías de organización permitieron producir de manera más flexible y descentralizada.
- 5) Esto presionó para una mayor flexibilidad del *mercado del empleo*, con permanentes entradas y salidas, mayor participación del empleo por tiempo parcial y de la oferta de fuerza de trabajo «secundaria» (mujeres, jóvenes, ancianos).

- 6) El *desempleo estructural* se volvió preeminente, con mayor duración y con poca posibilidad de reinserción laboral.
- 7) Cada vez hay más *empleados* que reciben bajas remuneraciones por su trabajo, mayor dispersión de los ingresos y de los *status* laborales, eliminación de normas legales de sostenimiento de ingresos por el trabajo y aumentos de situaciones de pobreza entre quienes están empleados o reciben una jubilación o pensión vinculada con el ingreso durante la vida activa.
- 8) Las *relaciones familiares* son cada vez más diversas, y es también más frecuente la separación de las parejas, la búsqueda de mayor independencia económica entre los consortes, y la cantidad de familias monoparentales. Entre los pobres, que son los que registran mayor número de hijos dependientes, es mayor el peso de estas situaciones.

Estos cambios fueron erosionando el “consenso social” que sostenía el viejo modelo de la seguridad social, basado en la seguridad laboral. En el caso latinoamericano, ese desgaste se aceleró y potenció como resultado de la *crisis de la deuda externa* y sus secuelas fiscales e inflacionarias que, en extremos como la hiperinflación argentina, llegó a situaciones de verdadera crisis de “integración social” (Habermas, 1973)⁴. El control de la tasa de inflación pasó a ser una preocupación más acuciante que la garantía de empleo.

La crisis del consenso que sostenía al tradicional Estado de Bienestar permitió el avance de uno nuevo, que algunos gustan denominar como “consenso de Washington”, en tanto sus principales defensores pertenecen a la burocracia de los organismos internacionales con sede en esa ciudad. La desregulación de los mercados, el incremento del ahorro interno (principalmente por caída de salarios) y del externo, el libre movimiento de capitales, la supuesta “neutralidad” de la política comercial, la eliminación del déficit fiscal y la caída absoluta del gasto público, son algunas de las recomendaciones “universales” de este consenso, que reconoce a América Latina como una de sus salas de ensayo más notables. Así, todos los elementos que configuraban la red de seguridad laboral y social se transformaron en “costos” y “rigideces” para el racional desenvolvimiento de los negocios.

2. El consenso actual: inseguridad en el ingreso como resultado de la inseguridad en el trabajo

Con las particularidades de cada caso, en América Latina se ha erosionado el tradicional consenso de la seguridad social basada en la seguridad laboral. En su lugar, se impone uno nuevo, cuyas principales políticas serían:

- 1) Desmantelar todos los elementos que definían la seguridad laboral, pero manteniendo la "ética" del empleo remunerado y el criterio meritocrático basado en el *status* laboral.
- 2) Potenciar el ingrediente "corporativo" de las políticas sociales, al privatizar su "administración" y atar aun más los beneficios del seguro social con las primas pagadas individualmente.
- 3) Anular el componente "universalista" de las políticas sociales, reemplazándolo por políticas residuales que, por su propia definición, no son "redes de seguridad" sino "operaciones de salvataje focalizadas" que obligan a estar en el momento y el lugar del "accidente", cosa muy difícil a medida que éstos se multiplican y se transforman en situaciones "normales".

A riesgo de estilizar demasiado la cuestión, pero obligado por la necesidad de ilustrar el argumento, me atrevo a afirmar que, desde la óptica de los inspiradores de este nuevo consenso y desde sus postulados acerca de las formas de incorporación a la economía global, *se considera un valor positivo el desmantelamiento de la red de seguridad laboral, incluyendo la de seguridad en los ingresos*. Sintéticamente, los argumentos para promover este desmantelamiento serían los siguientes:

- 1) El mayor desempleo presionará para que bajen los salarios de los ocupados; esto bajará los costos laborales y mejorará la competitividad.
- 2) La mayor dispersión de los ingresos por el empleo remunerado facilitará la construcción de una sociedad donde prime la racionalidad económica y donde todo se mida en función de la mayor o menor productividad de cada actividad (más vinculado con el valor de "cambio" que con el de "uso").
- 3) La presión sobre los costos laborales y la dispersión de sala-

rios presionará para que caigan los costos laborales “no salariales”, y la mayor inestabilidad en el empleo favorecerá el aumento del esfuerzo productivo de todos los que se verán amenazados por el despido y los que tengan que demostrar su capacidad para que los contraten.

- 4) La desregulación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo favorecerá que empleadores y empleados realicen acuerdos individuales en base al “interés” que se deriva de la situación “específica” de ambos.
- 5) La inestabilidad laboral y la flexibilidad de salarios permitirá que el “riesgo” empresario se traslade en parte a los trabajadores y trabajadoras, lo cual hará que ajusten sus demandas en casos de recesión, acepten cesantías, renuncien a sus acreencias privilegiadas cuando la empresa quiebra y a las demandas judiciales en caso de accidentes laborales.

En el campo del pensamiento económico, el nuevo consenso encontró sustento en los postulados difundidos por la corriente conocida como de las “expectativas racionales” y su correspondiente expresión de propuesta económica: la “economía de la oferta”. Desde esta corriente de pensamiento, en el mercado de trabajo se impone la noción de *tasa natural de desempleo* para descartar toda política que busque un nivel de empleo superior al de “equilibrio”. Por otra parte, en el campo fiscal (y monetario) se generaliza el concepto de *crowding out* para señalar la inoperancia de cualquier política tendiente a manejar la *demanda efectiva*.

Para el actual consenso, las acciones del gobierno, especialmente las que pretenden modificar la demanda efectiva y el nivel de empleo, serán totalmente anticipadas por el sector privado y se volverán inefectivas, perjudicando incluso a quienes se pretende favorecer. Teóricamente, sólo podrían tener efecto aquellas acciones del gobierno que resulten inesperadas, impredecibles; pero, en los hechos, esto llevaría al caos, en tanto se romperían permanentemente las “reglas de juego”.

Conclusión, los gobiernos deberían “sentarse” y facilitar que se ajusten los mecanismos de mercado porque: 1) si se hacen los movimientos esperados, éstos se anticipan; 2) si se hace lo inesperado, esto genera caos. Férreo control de oferta monetaria y nada de acción estatal son los principios fundamentales⁵.

El extremo de esta conclusión es el siguiente: es mejor que al Estado lo maneje el sector privado –entendiendo por ello los grandes grupos con poder económico– mediante la lógica de (su) mercado. Lo “paradójico” es que, para ello, el Estado tiene que ser cada vez más autoritario.

De aquí se desprenden recomendaciones lineales para el mercado laboral. Ni siquiera en el corto plazo se puede alterar la tasa natural de desempleo: el resultado es inflación con desempleo. Una mejor política es controlar la oferta monetaria y la inflación, dejando que el producto y el empleo se ajusten a su nivel “natural”. Para ello, se pregona, hay que “desregular” el mercado laboral (que en realidad significa una regulación diferente), suprimiendo la influencia sindical, terminando con legislaciones que ponen altos costos de entrada y salida, eliminando o bajando a niveles mínimos los beneficios del seguro de desempleo, para que el mercado laboral quede libre de ataduras y pueda ajustar libremente la oferta y la demanda mediante movimientos de salarios.

Por lo mismo, la pretensión de sostener la demanda efectiva mediante déficit fiscal no es efectiva. Si el déficit se financia con emisión, los privados anticipan la inflación; y si se financia con deuda, anticipan la necesidad de fondos futuros del Estado: esto es, la necesidad de mayores impuestos para pagar la deuda con fondos genuinos o mayores tasas de interés, con el fin de lograr que la deuda sea refinanciada. El impacto será mayor inflación, mayor recesión y desempleo. Mejor política es bajar los impuestos (incluyendo especialmente las cargas sociales y los impuestos directos) para que los privados puedan ahorrar, invertir y así fomentar el crecimiento de la economía.

Esta visión también tiene repercusiones en las recomendaciones con respecto a las políticas sociales. Los servicios universales, indiferenciados, llevan a gastos desproporcionados, difíciles de financiar y causantes también de *crowding out*. Además, al no haber relación entre aporte fiscal y beneficio percibido por cada uno, también se estimularía la evasión fiscal y se reduciría el gasto privado en bienes y servicios típicos de las políticas sociales.

Así, se propone segmentar las áreas de política social entre aquellos territorios que son estrictamente «públicos» (supuestamente básicos, consumidos por quienes no tienen capacidad

de demanda) y los que pueden considerarse «privados» (supuestamente más sofisticados y utilizados por quienes tienen poder de demanda). De aquí se recomienda la privatización de estos últimos espacios más rentables para que la oferta se adapte a las características de cada segmento del poder de demanda. Coherentemente, se propone el cobro de tarifas a los usuarios de los bienes y servicios que queden bajo la órbita del sector público, salvo que por un “test de recursos” se acredite la condición de “pobres”.

3. La sociedad “abierta” y «estable” del actual consenso

Algunos resultados de este nuevo consenso de Washington ya son evidentes en América Latina. Si la demanda efectiva se deja subordinada pasivamente al ciclo económico (gracias a la apertura financiera y comercial), se genera un exceso de oferta laboral, y los incrementos de productividad no son suficientes para aliviar las presiones macroeconómicas y favorecer un esquema de crecimiento económico sostenible. Las caídas en los ingresos personales provocan aumentos adicionales de oferta de trabajo “secundaria”, que realimenta las tasas de desempleo.

Como la caída de precios se intenta provocar fundamentalmente por exposición a la *competitividad internacional*, los insuficientes incrementos de productividad terminan en serias restricciones en la balanza de pagos. La reversión de este problema genera recesión y profundiza los problemas anteriores. Así, los probables escenarios del nuevo consenso se mueven entre uno de “desempleo masivo” y otro de “subempleo masivo”, entendiendo por esto último no sólo los que trabajan menos horas de las deseadas, sino los que trabajan en “condiciones” no deseadas.

En el caso del escenario de desempleo masivo, la primera consecuencia que puede señalarse es la acentuación de la distribución desigual del “riesgo del desempleo”. Esto no sólo significa la concentración de dicho riesgo en determinados grupos de actividades o calificaciones, sino también el aumento de la proporción de desempleados de largo plazo, que se alejarían cada vez más de las posibilidades de retornar al mercado laboral y se volverían más dependientes de la asistencia social. En

este ambiente, la amplia mayoría que está empleada pierde interés en todo esfuerzo social tendiente a resolver el problema de los desempleados, mientras que éstos pierden toda esperanza en una solución a su problema. Tanto empleados como desempleados coinciden en privilegiar la estabilidad de precios por sobre cualquier otro objetivo: los primeros, para mantener el valor de compra de su ingreso y su acceso a crédito, y los desempleados, porque una vez que se pierde toda esperanza de conseguir trabajo, el interés está en mantener el valor de compra de los subsidios que se reciben o de la precaria actividad que se realiza en forma irregular. Por lo tanto, este escenario no implica necesariamente un ambiente conflictivo, sino que puede derivar en un objetivo deliberadamente buscado por los defensores de este nuevo consenso: la "despolitización" del problema del *desempleo*, cuya contracara es la "politización" del problema de la *inflación*. Con estos términos aludo a la ubicación del objetivo de lucha contra la inflación como prioridad y casi "único" objetivo del sistema de políticas públicas, esto es, como objetivo que merece obtenerse a cualquier costo.

Los problemas sociales de este escenario se pretenden resolver con seguro de desempleo de baja cobertura y difícil acceso, programas "promocionados" de empleo y políticas asistenciales focalizadas. Los restrictivos requisitos de acceso, los límites temporales y las bajas expectativas de los beneficiarios ayudan a estabilizar gastos de estos programas. Esto es posible en mercados de trabajo en los que el riesgo del desempleo está muy concentrado, donde la competencia se daría en los niveles de muy baja calificación.

Sin embargo, este escenario se enfrenta a dos problemas "económicos" de difícil solución. En primer lugar, en la medida en que se amplía el sector marginado, el costo de las políticas sociales para atenderlos sería mucho más alto que el de los acotados programas que se difunden en la Región. En segundo lugar, como la baja de los salarios que supone la economía de la oferta se daría sólo en la amplia base de empleo no calificado, donde es muy sencillo y cada vez más barato reemplazar mano de obra, la economía no llegaría a ser "competitiva" ni se produciría el ajuste "masivo" de los mercados con que sueñan los que se quedan en las conclusiones de las expectativas racionales. En consecuencia, es necesario que el efecto se expanda cada vez a

más población, incluyendo grupos de trabajadores y trabajadoras que se podían sentir "protegidos" y "seguros".

Este es el probable escenario de la sociedad "flexibilizada" o de "subempleo masivo". De esta manera, los hasta ahora cuasi-fijos costos laborales se transformarían en costos variables, creando algo así como la figura del "asalariado interino", que entra y sale de una situación de empleo "formal" en el sistema productivo según los vaivenes de la demanda. Casi toda la fuerza de trabajo pierde "estabilidad" de mediano y largo plazo. Al ampliarse la población afectada por el "riesgo" de desempleo, se puede diluir en parte el riesgo individual, pero a cambio se pierde "calidad" en las condiciones de empleo. Por lo tanto, más que resolver el problema, en este escenario el entramado social aumentaría su "porosidad", gracias a una ampliación de las situaciones que se considerarían "técnicamente" como de "ocupados". Aquí es interesante notar que mientras el modelo reclama estabilidad de condiciones macroeconómicas y de reglas de juego para que sea rentable la inversión en capital físico y financiero, exige al mismo tiempo inestabilidad de las reglas que rigen para el "capital humano".

De verificarse esta situación, aparecería una zona "gris" donde la entrada y salida de las personas es más volátil. Este tipo de problemas no puede ser captado por análisis que reduzcan el espectro social a la convivencia de "pobres" y "no-pobres". Esta reducción tiene como resultado operativo la justificación de una política social cuyo único objetivo sea focalizar la asistencia en el grupo de pobres, más o menos recientes. Pero eso significa que los grupos se conciben como "fijos" en una situación que se puede "apuntar" como objetivo de la política social "focalizada", y disimula el complejo y disímil sistema que define la situación de cada uno en esos grupos.

Esta es una diferencia conceptual importante, en tanto lo más probable es que se verifique la conformación de una amplia zona "gris", con condiciones muy heterogéneas y volátiles, que alimente ilusiones temporarias de "horizontes" promisorios, con una mezcla de gente que logra "salir" temporariamente. En este escenario, la inestabilidad de ingresos y el cambio de *status* no está tan concentrado y afecta a grupos poblacionales acostumbrados a otra situación, al tiempo que crea expectativas de "ascenso social" que difícilmente se consoliden, porque no se verifi-

can las condiciones necesarias para cambiar el sentido de la "reproducción". Lo que sucede es que se reduce la "probabilidad" individual de estar circunstancialmente en condiciones de "pobreza", en tanto se amplía la población afectada y, por lo tanto, el resultado de este escenario es políticamente indefinido.

Paradójicamente, luego de tantos reiterados *planes de estabilización*, basados en la ideología propuesta desde las expectativas "racionales", el resultado es el aumento de la *inestabilidad* de las *oportunidades de vida* de la gente. Esto no sólo se mide por mayor desempleo, sino fundamentalmente por las cada vez más diversas formas de empleo precario, por el mayor riesgo al desempleo o por la pérdida de empleo acorde con las capacidades, la pérdida de horizontes de movilidad social, y la rápida y no compensada obsolescencia de las destrezas técnicas. Este resultado no es *inesperado*, sino parte de una dinámica de exclusión social, propia del consenso que actualmente se impone en la Región.

4. Las políticas de sostenimiento de ingresos como base de un nuevo consenso de seguridad social en el contexto de una economía global

¿Qué propuestas aparecen hoy como probables "salidas" de la telaraña que se deriva de las políticas del actual consenso? A mi modo de ver, la mayoría de ellas, las hasta ahora más visibles, pueden ayudar a aliviar temporalmente las condiciones de inestabilidad de algunos, pero no permiten resolver las contradicciones propias del desmantelamiento institucional de las redes de seguridad social y de las nuevas formas de inestabilidad y vulnerabilidad, derivadas de la incorporación a la economía global.

Así, algunos confían que el problema se puede resolver mediante medidas especiales de creación de empleos y programas de capacitación de la fuerza de trabajo. En esta opción se ponen de acuerdo casi todas las tendencias políticas, incluyendo a los socialdemócratas, quienes la encuentran coherente con los presupuestos del clásico Estado de Bienestar. Si bien esta salida puede ayudar en algunos casos, se ha intentado por años en economías con más recursos y con fuerza de trabajo más

capacitada, como las europeas, y los resultados no son alentadores. La dimensión del problema es muy grande para poder resolverse de esta manera, incluso si se consideran los efectos multiplicadores.

En realidad, muchos de los puestos de empleo que se crean son "irreales" y generan estigmas. Al mismo tiempo hay problemas de "sustitución", entendiendo por ello el reemplazo de empleos que se hubiesen creado de cualquier manera, como así también la simple permuta de algunos trabajadores y trabajadoras por otros. Además, existen evidencias para afirmar que este tipo de alternativa termina atrayendo fuerza de trabajo no activa al mercado.

Otras políticas que también se ensayan en países centrales tienden a reducir la oferta de trabajo. Así, se intentan medidas de trabajo compartido en la empresa, reducción de horas de trabajo, retiros anticipados y demora en el ingreso de la fuerza de trabajo joven. Aquí también se nota una desproporción entre el tamaño del problema y la potencialidad de este tipo de medidas. Además, la posibilidad de compartir tiempo de trabajo sin reducir ingresos tiene límites muy estrechos, a la vez que se escuchan críticas acerca de las cargas adicionales en los costos, situaciones de discriminación en la aplicación y traslado del problema hacia otros ámbitos, como el educativo y el familiar.

Desde otra posición, todavía en algunos subsiste la idea de que sólo se trata de recrear el perdido consenso alrededor de las tradicionales instituciones del Estado de Bienestar, en sus diversas variantes. Tampoco parecen verificarse condiciones favorables para esta salida, en tanto la tendencia es hacia fuertes restricciones fiscales, mercados más diversificados, negociaciones descentralizadas, trabajo por tiempo parcial y fuerte resistencia a manejos burocráticos de grandes organizaciones. Las tendencias económicas no parecen favorecer esta expectativa. Más aún cuando las críticas desde la economía de la oferta encuentran fuertes adeptos, al menos en lo que se refiere a la necesidad de aflojar los componentes rígidos del costo salarial.

¿Qué hacer entonces? La tesis central que pretendo sostener aquí es que se debe recuperar el objetivo de *seguridad social* en la construcción de los principios de organización social, pero con arreglos institucionales diferentes a los utilizados tradicionalmente. Para ello, es clave la decisión que se tome acer-

ca de las *fuentes de ingreso* de las personas. En las actuales circunstancias, se vuelve imperativo *diversificar* las fuentes de ingreso de la población para garantizar ciertos básicos de forma independiente de su *circunstancia*, incluyendo a los que por sus características personales tienden a ser *económicamente dependientes*.

Para ello, es necesario tener en cuenta los límites que imponen los nuevos escenarios de la economía global. En primer lugar, los cambios en el patrón de acumulación. Mucho se ha escrito sobre este tema. Rápidas transformaciones tecnológicas, alta movilidad del capital financiero y la posibilidad de recurrir a sub-contrataciones en casi “todo el mundo” (gracias a las redes de información) determinan que el sector de bienes transables de la economía local se vea muy presionado a incrementar sustantiva y continuamente su productividad. Más allá del éxito en lograr mayor competitividad, lo cierto es que *el aumento de la riqueza y la productividad en estas áreas no lleva necesariamente al incremento de puestos de trabajo y a la distribución de los beneficios en el conjunto de la sociedad*. Por lo tanto, es un dato que gran parte de la presión para la generación de empleos se traslada sobre otras áreas de la economía, que dependen fundamentalmente de la demanda interna.

En segundo lugar, las “relaciones económicas” que aparecen como altamente probables. En este sentido, las presiones de la apertura y la integración económicas potencian ciertas “tendencias” que ya parecen suficientemente claras:

- 1) Cada vez son más las personas consideradas “improductivas” en base a las nuevas condiciones de producción y reproducción de riqueza y que, por lo tanto, no son integradas a dicho proceso.
- 2) Cada vez es mayor la relación entre las unidades de riqueza producida y la cantidad de trabajo necesaria para ello (aumento del producto medio por unidad de empleo).
- 3) Cada vez es mayor la diferencia entre el valor de cambio de la unidad de riqueza producida y el valor de cambio del trabajo realizado para ello (menor participación de la masa salarial en la distribución del ingreso).
- 4) Cada vez existe una mayor diferencia entre el valor de la riqueza generada por una unidad de trabajo empleada y el

- ingreso "extra" que puede generar una unidad adicional de empleo (diferencia entre el producto medio por unidad de trabajo y la productividad marginal del trabajo).
- 5) Cada vez existe mayor presión para disminuir el costo de los insumos locales de producción, incluyendo el trabajo, como resultado de la mayor integración de los mercados.
 - 6) Cada vez son más diversos los modos de organización familiar y cultural, esto es, fuera del ámbito exclusivo del proceso económico y, por lo tanto, las relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar.

Como se ve, la situación supera ampliamente el reduccionismo de las categorías "pobres/no pobres" e invalida las soluciones "focalizadas" en los pobres. En realidad, dado su cada vez más reducido número, es más fácil focalizar la riqueza de los pocos que se ubican "establemente" en los estratos superiores.

4.1. El nivel de empleo y los salarios

Un problema central, entonces, es el siguiente: ¿cómo aplicar políticas anticíclicas que, a la vez que promuevan el empleo y el bienestar de las mayorías, no disparen la inflación en un contexto de productividades muy diferentes? Para ello, en primer lugar se vuelve necesario un sistema institucional que permita un ajuste flexible de precios a nivel de cada empresa y que alivie la presión económica y social que genera la función dual del salario: costo de producción e ingreso de los trabajadores y trabajadoras. En otras palabras, es necesario separar estas dos funciones, de manera tal que la remuneración se vuelva más flexible pero que, a la vez, se garantice a los trabajadores y trabajadoras un piso básico de seguridad en el ingreso. El desafío es cómo hacerlo promoviendo el nivel general de empleo.

Dos instrumentos aparecen como alternativas para ello: 1) separación del ingreso pagado en la empresa entre un componente fijo y otro variable que remunere la participación de los trabajadores como si fuesen socios de la empresa en la que trabajan; 2) un ingreso ciudadano o básico, universal e incondicional, pagado fiscalmente por fuera de la esfera de producción (Parker, 1989; Van Parijs, 1992, Lo Vuolo, 1995). Con la primera

medida se reduce el componente fijo de los costos, pero los ocupados pueden aumentar o disminuir sus ingresos según el resultado de la empresa. De esta manera, se aumentan los estímulos para que todos los involucrados en la actividad productiva se preocupen por el éxito de la empresa. Por supuesto, esto exige participación de los trabajadores y trabajadoras en la toma de decisiones sobre la gestión y la distribución de resultados.

Una reforma institucional de este tipo obliga a abandonar dos criterios que eran pilares del viejo consenso del Estado de Bienestar: 1) mayor remuneración por "años de antigüedad", y 2) "igual remuneración por igual tarea". ¿Significa esto desconocer la mayor experiencia, compromiso y aporte a la empresa que hace un trabajador antiguo con respecto a uno nuevo? ¿Significa dejar al trabajador indefenso al momento de tener que "negociar" su salario con el empleador? No necesariamente. Por el contrario, significa que el mayor sueldo por antigüedad en la empresa tiene que reemplazarse por mayores "dividendos" como resultado de la acumulación de "acciones de trabajo", de la capitalización de resultados a nombre del trabajador. Si bien los ingresantes podrían admitir un ingreso menor que los actuales empleados, esta diferencia estaría dada fundamentalmente porque los más antiguos cobrarían dividendos por "acciones de trabajo". El contrato laboral de los nuevos tendría que incluir claros compromisos de capitalización individual de acciones que irían aumentando su ingreso en el futuro, mediante la capitalización de resultados.

Al mismo tiempo, el postulado "igual remuneración por igual tarea" se reemplazaría por el de "igual remuneración por igual título de derecho" [*entitlement*]. El título de derecho es el de ser ciudadano de un sistema social donde se establecen criterios de división del trabajo, incluyendo el de remunerado y no remunerado, que no son controlados por todos sus integrantes. En otros términos, y dado que cada vez es más heterogénea y difícil de "normar" la situación laboral de los ciudadanos y las ciudadanas, se pasaría del tradicional instrumento del "salario básico" —que sólo rige para los empleados formales de una rama— al "ingreso básico" para todo el conjunto de la sociedad. La forma específica en que se haga efectiva la división de los componentes "fijos" y "flexibles" de la remuneración en la empresa puede discutirse, pero la del ingreso ciudadano no: tiene que

ser universal y garantizado fuera de la relación laboral para que pueda separar las dos funciones del salario⁶.

Como puede observarse, un sistema de políticas de este tipo retoma la propuesta de "consenso" social que primaba en el Estado de Bienestar. Ese consenso buscaba "equilibrar" el poder de negociación de las partes involucradas en el proceso de producción, el ámbito donde se define la disputa por los derechos que hacen a la ciudadanía social. En el caso tradicional, el consenso se buscaba mediante acuerdos entre grandes corporaciones que aglutinaban tanto grupos de trabajadores como empresas con situaciones bastante homogéneas. Sin embargo, las actuales tendencias que impone la economía global se orientan hacia una mayor flexibilidad en el uso de los insumos, modos de organización y producción, por lo cual las condiciones del ambiente son muy diferentes.

¿Cuál es la diferencia entre la propuesta aquí esbozada y el consenso que actualmente se impone en América Latina? La diferencia fundamental está en que el actual consenso se impone sobre el represivo apotegma de "disciplinamiento" de la fuerza de trabajo, cuyo resultado es desamparo del trabajador, despidos masivos, eliminación de los instrumentos de protección de la parte más débil del eslabón productivo y distributivo. Por el contrario, un sistema que combine la participación efectiva de los trabajadores en las empresas y un ingreso ciudadano pagado por fuera de las mismas es el instrumento más efectivo para *disciplinar la cooperación* entre los diferentes agentes económicos. De una subordinación forzosa como la actual, se pasaría a una *cooperación forzosa*.

Este sistema de cooperación forzosa obligaría a que capital y trabajo compartan los riesgos, pero también los resultados de la actividad empresarial. Esta es una forma más eficaz que los actuales intentos de enganchar el aumento del "total" de salarios a un índice de productividad, que no se sabe bien cómo se calcula y mucho menos cómo repercute en los resultados de la empresa. La experiencia demuestra que esos beneficios de productividad no se trasladan a los trabajadores y trabajadoras, y que terminan aumentando sólo su intensidad de uso. Para exigir que las personas ocupadas participen de los riesgos empresarios es necesario diversificar sus fuentes de ingresos. De aquí se entiende por qué una política de ingreso universal y garanti-

zado por fuera de la relación del trabajo es clave para construir un nuevo consenso social, que busque una adecuada armonía entre eficiencia económica e igualdad social. Esta política se presenta como método muy promisorio al momento de enfrentar tres dilemas cada vez más evidentes: 1) la señalada función dual del salario; 2) la contradicción entre el aumento del *ingreso per capita* de la sociedad, la opulencia global, y la distribución regresiva del ingreso; y 3) la contradicción cada vez más profunda entre las personas económicamente independientes y aquellas que son cada vez más dependientes.

Una de las críticas de los “eficientistas” tiene que ver con los supuestos incentivos “perversos” que se derivarían de una propuesta como la del ingreso ciudadano. El argumento es que de este modo nadie va a querer trabajar. No hay que exagerar en este punto. En primer lugar, seguirán existiendo incentivos para obtener ingresos superiores al ingreso ciudadano, porque la gente no busca empleo remunerado para cubrir necesidades básicas. En segundo lugar, la posibilidad de bajar el nivel de salario fijo que se paga en la unidad productiva permitiría aumentar la demanda de empleo sin aumentar los costos de producción directos. En tercer lugar, no hay evidencias sobre cuál sería el efecto “neto” sobre la oferta de trabajo. Algunos no querrían trabajar, pero otros aceptarían con mejor predisposición puestos por tiempo reducido y, en cualquier caso, se bajaría la presión que hoy se deriva de tanta gente en condiciones de desempleo involuntario. El mayor incentivo para desarrollar trabajo “útil” en otros ámbitos, como el familiar, o la propia capacitación, redundaría en un beneficio para toda la sociedad.

Otro fuerte cuestionamiento acerca de la propuesta del ingreso ciudadano proviene de una “moral” conservadora que se asienta en máximas del tipo “se fomenta el ocio y la vagancia”. Me detengo en la más simple: las sociedades modernas están plagadas de ocio de ricos y han desarrollado una “economía del ocio”. La diferencia con el ocio de los pobres es que éstos no pueden pagarlo. Pero, entonces, la crítica pierde su contenido moral y se vuelve económica y, en cierta forma, clasista, sobre todo cuando no se observa igual preocupación por el ocio forzado al que se ven sometidos los desempleados y subempleados. Los que se preocupan porque una política como el ingreso ciudadano podría erosionar la disposición a trabajar, a “ganarse el

pan con el sudor”, tendrían que coincidir, por ejemplo, en que desde el mismo razonamiento se justifica un fuerte tributo a la herencia o las donaciones gratuitas inter-vivos. Sin embargo, el ocio adquirido de esta forma no es criticado y, por el contrario, es signo de *status* social elevado y reconocido.

Esto nos lleva al costado fiscal del problema. Una propuesta como la del ingreso ciudadano implica un cambio total con respecto a los actuales sistemas de impuestos y transferencias, en tanto obligaría a moverse de un sistema fiscal desintegrado a uno integrado. El ingreso ciudadano como mecanismo de transferencia es mucho más fácil de operar que los incontables programas “focalizados” (Barbeito, 1995), establece claramente la posición neta en el sistema de transferencias operadas por el fisco y permite un manejo transparente y democrático, en tanto el ajuste de su nivel podría ser discutido públicamente sobre la base de datos comprensibles para todos. Los parámetros de referencia podrían ser, por ejemplo, el nivel de *ingreso per capita* o el nivel de *recaudación tributaria per capita*. Además, si se fijara como objetivo general de la política macroeconómica el lograr un determinado crecimiento del valor monetario de la producción doméstica (y, por consiguiente, del *ingreso per capita*), esta forma de determinar el ingreso ciudadano permitiría un control más seguro y estable de sus impactos.

4.2. *Las personas económicamente dependientes y el nuevo consenso social*

Frente al nuevo escenario de la economía, se observa la necesidad de producir un desplazamiento de los principios fundacionales de la seguridad social, de manera tal que pueda prescindirse de la igualdad como identidad de cosas para pasar a *la paridad de relaciones o funciones*. En este sentido, hay que recuperar la amplitud de objetivos que caracterizó a la “seguridad social” (Atkinson, 1995):

1. Suavizar el ingreso a lo largo del ciclo de vida de las personas, en relación con sus necesidades de carácter continuo y creciente.
2. Proveer seguridad contra la ocurrencia de eventos como en-

fermedad, incapacidad, desempleo y pérdida de ingreso en general (aun cuando no involucre pobreza).

3. Redistribución a favor de aquellas personas que tienen dependencia económica.
4. Redistribución para favorecer la independencia económica de las personas, por ejemplo, a favor de los miembros del hogar económicamente más dependientes y responsables del trabajo no remunerado.

En pocas palabras, a mi juicio la seguridad social debe recuperar el contenido de "red de seguridad" [*safety net*]. Esto implica actuar en forma *preventiva y no curativa*, y establecer estándares mínimos de *seguridad* en vez de la inseguridad que hoy se promueve. Estos objetivos no sólo responden a una valoración moral sino también de eficiencia económica. Parece evidente que, en un mundo de *incertidumbre e información imperfecta* como el actual, la existencia de instituciones de *seguridad social* tiene un efecto positivo en la economía, en tanto promueve que las personas tomen mayores *riesgos* en la búsqueda de mayor eficiencia (Atkinson, 1995). Desde esta óptica, la seguridad, al menos hasta un cierto nivel, constituye un *incentivo para la eficiencia económica*.

Un punto central es que la inseguridad social es resultado de varios factores: la situación de las personas y su ubicación en el grupo familiar, el ambiente económico –particularmente el del mercado laboral– y el diseño de las instituciones de protección social. Por lo tanto, *ninguna institución puede cumplir aisladamente* con el objetivo de seguridad social, sino que éste sólo puede alcanzarse mediante un *sistema complejo*, que incluya las instituciones que definen el ambiente socio-cultural. Esta complejidad es coherente con la propia complejidad de los fenómenos de los cuales se ocupan las instituciones de políticas públicas. En esta complejidad, la garantía de un ingreso ciudadano aparece como elemento ineludible no sólo para el nuevo consenso propuesto para los sectores que intervienen en la relación laboral, sino también para el conjunto de la sociedad. En particular, entre los que generan ingresos en el mercado y los que, por razones del ciclo de vida u otras razones, no pueden generar esos ingresos.

El actual adulto, supuestamente productivo, tiene *reciprocidades* con los que desempeñan tareas que no son remunera-

das porque no se transan en el mercado de trabajo; por ejemplo, con las amas de casa. Pero, además de sus reciprocidades presentes, tiene correspondencias con el futuro y con el pasado, con los niños y con los ancianos. Estas reciprocidades fueron históricamente una línea de demarcación entre aquellos que supuestamente tienen capacidades para ser económicamente independientes y los que son económicamente dependientes de los anteriores.

En términos operativos, estas cuestiones se resolvieron mediante las llamadas *cargas familiares y los sistemas de pensiones*. La idea era que la cobertura estaba en cabeza del supuesto *jefe de familia* (en general, adulto varón). La idea de carga (peso) se suavizaba con la existencia de ciertos *contratos intergeneracionales*. Con la infancia, cierto contrato generacional de inversión para que en el futuro hagan el relevo, garantizando la subsistencia del adulto en su longevidad. Con los ancianos, el contrato generacional reconoce su carácter de maduro preparado y capitalizado que emplea parte del rendimiento en la restitución de lo invertido en él por el adulto del pasado, que hoy es el envejecido. En otras palabras, las cargas de familia tienen implícito un contrato de solidaridad intra y a la vez intergeneracional. Sin estas reciprocidades temporales-generacionales, la continuidad de los grupos socializados y en desarrollo se quiebra.

Ahora bien, ¿cómo quedan estas reciprocidades en el nuevo contexto? En lo que sigue ilustraré el problema con la situación de los *menores*, esto es, la relación entre los *menores dependientes y los adultos con capacidad de independencia económica*. No obstante, cabe señalar que los razonamientos pueden extenderse a la comprensión de la situación del adulto que realiza trabajo doméstico no remunerado (en general mujer) y el anciano en situación de pasividad laboral (Barbeito y Lo Vuolo, 1996).

En los muchos informes sobre la situación económica y social en América Latina suele encontrarse la siguiente afirmación: "la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres". Esta comprobación se deriva del juego combinado de dos factores: 1) el elevado número de perceptores de ingresos por debajo de la "línea de pobreza", y 2) el hecho de que las familias pobres tienen más niños que el resto de la po-

blación⁷. De esta forma, en América Latina los menores índices de pobreza se registran, de manera casi sistemática, en los hogares unipersonales o los nucleares sin hijos. La pobreza no sólo es mayor en los hogares con mayor número de hijos e hijas, sino también en los hogares monoparentales con jefatura femenina (CEPAL, 1994).

En consecuencia, el mayor número de personas por hogar explica gran parte de la pobreza *per capita* y, además, el mayor número de personas económicamente dependientes (menores, ancianos) pone mayor presión sobre los miembros económicamente activos. Así, en ausencia de instituciones públicas que se hagan cargo del problema, en nuestras sociedades ciertos ciudadanos se ven en la necesidad de trabajar más horas para mantener un mayor número de personas que dependen de ellos económicamente.

Ahora bien, dadas las condiciones del mercado de trabajo, los mayores ingresos difícilmente se logran por mejores remuneraciones sino, más bien, mediante la incorporación de más miembros del grupo familiar a la búsqueda de ingresos⁸. Esto explica por qué los niños de familias pobres se ven forzados a trabajar en edad más temprana que el resto de los niños, ya sea en actividades remuneradas o realizando trabajo doméstico gratuito, que permite que otros miembros de la familia ingresen al mercado del empleo remunerado.

De aquí también puede explicarse la inserción laboral de las mujeres en América Latina. Al menos en las clases populares, la oferta de trabajo femenina no responde a su afán de "independencia", sino más bien a la necesidad de buscar ingresos complementarios a los de sus compañeros para ayudar en el sostenimiento de los miembros económicamente "dependientes" de las familias (Pautassi, 1995). Así, el proceso de "feminización" de la fuerza de trabajo que se verifica últimamente en muchos países se corresponde con un fenómeno de "precarización", en tanto las mujeres consiguen ocupación en puestos de baja remuneración y calificación, particularmente en servicios personales o en procesos rutinarios de ciertas ramas industriales.

Otro efecto es que los menores que trabajan abandonan el sistema educativo o bajan notablemente su rendimiento. Como resultado, su formación educativa y su calificación para trabajar se resiente y, en consecuencia, disminuyen sus posibilida-

des de conseguir empleo remunerado de calidad, no sólo en el presente sino también en el futuro. En promedio, se estima que en América Latina, de cada 4 adolescentes que trabajan hay 3 que no estudian y, obviamente, el tipo de trabajo que realizan (en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito) para nada garantiza un proceso de "aprendizaje en el trabajo".

El problema no es sólo que los menores trabajan sino que, además, trabajan en condiciones de extrema precariedad. En el caso de Argentina, el 75 % de los jóvenes asalariados (de entre 14 y 17 años) no tiene cobertura del seguro social. Además, de los adolescentes que trabajan, más del 30 % lo hacen en jornadas de más de 46 horas semanales, y el 43 % en jornadas de entre 30 y 45 horas (Feldman, 1994). Como se ve, los menores de bajos recursos no sólo se ven obligados a trabajar en edades tempranas, sino que además lo hacen en condiciones de mayor explotación.

El punto central que aquí marco es el siguiente: es habitual pensar las soluciones a los problemas sociales de América Latina dirigiendo la atención a los principales perceptores de ingresos del grupo familiar. Así, se organizan programas asistenciales focalizados en los pobres, se pagan seguros de desempleo, se realizan programas de fomento de empleo dirigidos a los trabajadores jóvenes y de menor capacitación. En su lugar, aquí propongo mirar el problema desde las "cargas" que para los activos representan las personas económicamente dependientes.

Los menores son utilizados en varios programas como "justificación" de políticas, tanto de gasto como de recaudación de ingresos fiscales. Si bien los programas que habitualmente se destinan a los menores son de tipo asistencial, los que más recursos gastan, allí donde existen, son los programas de complementación de ingresos por cargas familiares. Este es un típico esquema de seguro social que recauda un impuesto sobre el salario y paga asignaciones por diversas "cargas de familia" (cónyuge, hijos, nacimiento). En algunos casos, se pagan asignaciones diferentes según los hijos concurren o no al sistema educativo, y según el número de hijos. En general, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados no registrados (informales) no gozan de estos beneficios.

De esta manera, este programa genera varios efectos distributivos: 1) entre asalariados formales y el resto de los trabajadores, 2) entre los asalariados con hijos y los que no los tienen, 3) según el número de hijos, y 4) entre los menores que concurren a establecimientos educativos y los que no lo hacen. En pocas palabras, para los países de América Latina, los menores tienen un diferente "precio" (incluso cero).

Menos discutido, pero tan importante como el anterior, es el esquema de transferencias de ingresos que, fundado en la existencia de menores, opera por el lado tributario. Estas son las deducciones por *cargas de familia* (que incluyen la deducción por hijos) permitidas en el impuesto a los ingresos de las personas (en Argentina llamado "impuesto a las ganancias"). Estas "deducciones" tributarias reducen el monto de los ingresos gravados y determinan un menor impuesto a pagar.

El punto a marcar aquí es que, en tanto no opera como un crédito fiscal reembolsable, sólo se benefician de este subsidio quienes tienen ingresos suficientemente elevados como para ser contribuyentes netos del impuesto. Además, en tanto el impuesto a las ganancias suele operar con tasas marginales crecientes, se convierte en un *subsidio variable*, mayor cuanto más elevado es el ingreso del titular. Esto determina que existan fuertes diferencias en la posición "neta" de los contribuyentes, según sea la fuente de sus ingresos, las deducciones que pueden realizar y la tasa correspondiente a su escala.

Para sostener estos argumentos, dos cuestiones son relevantes. Primero, en la mayoría de los países de América Latina son posibles reformas que incrementen los recursos fiscales y que al mismo tiempo mejoren la equidad tributaria; segundo, los sistemas tributarios discriminan contra las familias de bajos ingresos y con mayor número de hijos. Por ejemplo, en el caso de Argentina, una familia de altos ingresos puede pagar parte de su servicio doméstico con las deducciones por "cargas de familia" que le permite el impuesto a las ganancias. Mientras tanto, los hijos de las empleadas domésticas no reciben asignaciones, y deben trabajar para reemplazar a su madre en el hogar, o buscar otros ingresos, en tanto que sus padres no pueden aprovecharse de las deducciones por cargas de familia.

Estas inconsistencias, marcadas para comprender, desde el ejemplo de los menores, el camino de una reforma en línea

con las propuestas previas de construcción de redes de seguridad en el ingreso, son transferibles a otros grupos y otros programas. El razonamiento es similar, y lo que varía es la gradación, la secuencia y la oportunidad en función de las características particulares de cada caso.

5. Para continuar la discusión

A mi modo de ver, las democracias en América Latina consolidarán su legitimidad –no sólo como mecanismos electorales sino como principios de organización de la sociedad– cuando logren asentarse sobre un sistema de políticas públicas que promueva un nuevo *consenso distributivo*. Para ello, el principio general es que se deben garantizar redes de seguridad que apunten a la cobertura de básicos universales para todos los ciudadanos. Más aún, estos básicos universales son *pre-requisito* indispensable para la existencia de programas de seguros sociales que estén condicionados a la verificación de ciertas condiciones de los beneficiarios. De lo contrario, los programas de seguros sociales privados e individualizados, tarde o temprano serán deslegitimados.

La noción de red de seguridad social, con cobertura universal, y que privilegie niveles básicos es totalmente coherente con los requerimientos de la economía global, en tanto da cuenta de los problemas de mayor flexibilidad productiva y control fiscal, pero pone límites de bienestar social a las opciones de acumulación de capital. Se trata de fundar la red de seguridad social sobre nuevas bases que tomen en cuenta la inestabilidad del trabajo, del ingreso y de la organización familiar propia de las sociedades modernas. Esto obliga a colocar en discusión la lógica económica que hoy se impone en América Latina y diseñar nuevos arreglos institucionales fundados sobre principios diferentes.

La siguiente analogía, tomada de Atkinson (1995: 276) y adaptada según mi propia versión, ilustra esta forma de abordar el problema. Cuando en 1912 el buque británico *Titanic* chocó con un *iceberg* en el Atlántico norte, mientras a bordo se celebraban suntuosas fiestas, muchos opinaron que la razón principal para la enorme cantidad de víctimas fue que a bordo

había la mitad de botes salvavidas de los requeridos para la cantidad de personas transportadas. Análogamente, para muchos los problemas actuales de la política social se deben sólo a que no tiene suficientes botes salvavidas para tirar a los que se cayeron al agua helada, al hecho de que falta un mejor adiestramiento técnico para los que manejan esos botes, a la mala selección entre los que pueden subirse a los botes y los que tienen todavía fuerzas para nadar solos.

Por el contrario, *el problema es evitar que el buque se traque el iceberg*, y este objetivo no puede ser condicionado por ningún otro. No hay eficiencia económica ni fiesta suntuosa que justifique tragarse el *iceberg*. Por lo tanto, la política social tiene que ocuparse de prevenir el choque, anticipando el rumbo del *iceberg* y del buque, de la elección entre comprar champagne y botes, de enseñar a navegar y de reconocer el trabajo de todos los que hacen posible que algunos estén de fiesta.

Visto desde esta perspectiva, *la política social no es compensatoria de la política económica, sino que la contiene*. No es, como creen algunos, que lo económico le pone límites a lo social, sino a la inversa. Y esto también se verifica en el contexto de una economía global puesta al servicio del bienestar de la población. El problema social de nuestro tiempo no es cómo ser mejores "gerentes del área de problemas sociales" de una empresa de la que son dueños unos pocos, sino recuperar el control de la empresa para la mayoría.

NOTAS

1. Sigo aquí la enumeración que realiza Parker (1989: capítulo 2) en su crítica a los postulados del llamado *Informe Beveridge* de 1942.
2. Sigo aquí el criterio ordenador expuesto en Standing (1992: 47-48).
3. En Barbeito y Lo Vuolo (1992) desarrollamos con mayor amplitud esta cuestión. En particular, explicamos la preeminencia de dos visiones teóricas en materia económica: 1) la conocida como de economías "duales" y 2) la versión de "subconsumo" del pensamiento neokeynesiano.
4. En Lo Vuolo (1993) analizo las condiciones y características de esta crisis.

5. Más específicamente, para las expectativas racionales, las políticas deben establecerse de forma tal que sean "predecibles", para permitir así que los agentes económicos puedan distinguir entre cambios en las demandas sectoriales y cambios globales. Sólo de esta manera los movimientos de precios se percibirían como una verdadera "señal" sectorial, atribuida a modificaciones en las condiciones de funcionamiento del mercado. Así, los mercados podrán actuar "ajustando" vía precios.

6. Por otra parte, como este ingreso ciudadano funcionaría como parte de un sistema fiscal integrado de impuestos a los ingresos y de transferencias monetarias, no desalentaría la inversión en la empresa. La carga principal de la tributación estaría en cada persona, y no en la unidad productiva que se pretende preservar institucionalizando un nuevo consenso entre sus participantes.

7. Por ejemplo, en Argentina, los indicadores para la zona del Gran Buenos Aires, que es la zona urbana más densamente poblada y para la que habitualmente se releven la mayor cantidad de indicadores sociales y económicos, registran que las familias ubicadas en el 20 % más pobre de la distribución del ingreso, tienen en promedio 4,5 miembros, mientras que aquellas ubicadas en el 20 % superior sólo tienen 2,5 miembros.

8. En América Latina, la participación económica de los niños menores de 14 años y de jóvenes de entre 15 y 18 años es alta y notoriamente mayor en los hogares pobres. El 32 % de la población urbana de entre 13 y 17 años de Brasil trabaja. Esta proporción es casi el doble en las zonas rurales (CEPAL, 1994).

Referencias bibliográficas

ATKINSON, A. (1995) *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

BARBEITO, A. (1995) "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social", en Lo Vuolo, R. (comp.) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1996) *Why Begin With a Basic Income for Young People in Latin America?* Trabajo presentado en el 6th.

International Basic Income European Network (BIEN) Congress.
Viena, Austria, 12-14 de septiembre.

CEPAL (1994) *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

FELDMAN, S. (1994) "El trabajo de los adolescentes. ¿Construyendo futuro o consolidando la postergación social?", mimeo, seminario "Adolescencia, pobreza, educación y trabajo". Buenos Aires, Unicef-CIID-CENEP (octubre).

HABERMAS, J. (1972) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu editores.

LO VUOLO, R. (1993) "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila editores.

LO VUOLO, R. (1995) "La economía política del ingreso ciudadano", en R. Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.

MESA-LAGO, C. (1989) *Ascend to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

PARKER, H. (1989) *Instead of the Dole. An Enquiry Into Integration of the Tax and Benefit System*. Londres y Nueva York, Routledge.

PAUTASSI, L. (1995) "¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano", en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.

STANDING, G. (1992) "The Need for a New Social Consensus", en Van Parijs, P. (ed.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres & Nueva York, Verso.

VAN PARIJS, P. (comp., 1992) *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations*.

RENDA MÍNIMA

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ALCANCES E LIMITES DE PROGRAMAS MUNICIPAIS DE RENDA MÍNIMA

Silvio Caccia Bava*

En las últimas tres décadas, a la vez que el volumen de riqueza generado superaba al de todas las fases anteriores de la civilización, la pobreza y la concentración de la riqueza se multiplicaron y los coeficientes de desigualdad se duplicaron. En el Brasil, país en donde las desigualdades han sido tradicionalmente elevadas, en los años 80 y 90 las desigualdades relativas se han profundizado. Entre las causas de esto se encuentra la baja escolaridad, la baja calidad de la enseñanza pública básica, las discriminaciones étnicas, geográficas y de género, la baja calificación de la fuerza de trabajo, la baja inversión del sector productivo en formación, el escaso compromiso del Estado con la transferencia redistributiva de recursos, la ineficiencia de la justicia, la concentración de la propiedad rural, etc. Como agravante de esta situación, el gobierno federal ha operado recortes presupuestarios significativos en las áreas de salud, educación y políticas sociales, transfiriendo esas responsabilidades (sin correlato financiero) a las administraciones locales. En ese contexto surgieron en 1997 los programas de Renta Mínima Garantizada (generalmente en montos próximos al salario mínimo) en municipios en donde, según la ley, el ingreso per capita fuese inferior a la media del estado. Los modelos de referencia de estos sistemas han sido los programas de renta mínima de Campinas y Brasília.

* Instituto Pólis - Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais. Rua Joaquim Floriano CEP 04534-002, San Pablo, Brasil. Tel.: (55-11) 820 6572 /822 9076, fax: (55-11) 820 5279. Correo electrónico: polis@ax.apc.org.

1. Sobre a evolução da pobreza

Todas as análises que dizem respeito à dinâmica do neoliberalismo em escala mundial e seus impactos em nossa economia e sociedade, levam a crer que a clientela de programas como o da renda mínima tende a crescer e representa uma parcela cada vez mais significativa do conjunto da população.

Em 1997 o World Resources Institute publicou um documento em que analisa a situação global e constatou que em cada uma das últimas 4 décadas houve um volume de riqueza gerado maior do que em toda a civilização passada. Este fantástico crescimento econômico gerou uma concentração da riqueza e um aumento da pobreza que também não tem precedentes históricos. Nos últimos 30 anos a desigualdade mais do que duplicou no mundo: se em 1960 ela era de 1:30 entre ricos e pobres, em 1991 esta diferença chega a 1:61. A situação atual é de que os 20 % mais ricos da população mundial detém 82,7 % da riqueza do planeta enquanto que os 20 % mais pobres ficam apenas com 1,4 %¹.

No Brasil, a promoção da desigualdade é parte constitutiva de nossa formação histórica. A herança escravocrata, oligárquica e de múltiplas discriminações se soma, na década de 90, à política neoliberal fazendo com que a concentração da riqueza, que já era a maior do planeta, continue se acentuando. Em 1990 os pobres no Brasil seriam 42 milhões e os indigentes cerca de 16,6 milhões de pessoas. Eles correspondem a cerca de 30 % da população brasileira, mas sua distribuição não é homogênea, concentrando-se no Nordeste (50 % da população) e nas cidades (66 % dos pobres são urbanos). Analisando a evolução dos indicadores de pobreza do Brasil, comparando os dados de 1981 e 1990, Sônia Rocha aponta que “ se não há evidências de agravamento da pobreza absoluta, a pobreza relativa, isto é, a desigualdade de renda, indiscutivelmente se aprofundou”².

Os dados disponíveis para a década de 90 demonstram que esta concentração de renda continua ocorrendo desde o início da década, que os efeitos redistributivos do Plano Real foram mínimos, e que a tendência é o aumento ainda maior da pobreza. Pode-se observar isso a partir da partilha da renda nacional entre salários de um lado e lucros, aluguéis e juros de

outro. Recente pesquisa do IBGE sobre a evolução das contas nacionais aponta a seguinte participação dos salários na renda nacional: 1990: 45 %; 1994: 40 % (início do Plano Real); 1996: 38 %. O comportamento da remuneração do capital apresenta uma dinâmica inversa: 1990: 33%; 1994: 38 %; 1996: 41 %³. Esta tendência pode ser verificada também pela porcentagem da renda nacional que fica em mãos dos 50 % mais pobres: 1991: 13,6 %; 1993: 12,5 %; 1994: 11,3 %; 1995: 12,2 % , sendo que os especialistas apontam para 1996 e 1997 um maior empobrecimento desta parcela da população⁴. Os dados mais recentes disponíveis, da PNAD de 1996, nos dizem que enquanto os 10 % mais ricos detêm 46,8% da renda em 1996, os 10% mais pobres ficam com apenas 1 %⁵.

As estatísticas nacionais, tratadas de forma agregada, não dão conta, no entanto, das diferenças seja a nível regional, seja no interior mesmo de uma cidade. Para exemplificar estas diferenças pode-se observar, por exemplo, que o Estado do Piauí, um dos mais pobres do Brasil, tem 48 % de sua população abaixo da linha da pobreza. Da mesma forma Recife tem 48 % da sua população nesta condição. E Campinas (SP), uma das cidades mais ricas do país, com uma renda per capita de US\$ 6.200, tem 37,9 % da sua população abaixo da linha da pobreza (340.000 pessoas). Neste caso particular de Campinas a diferença entre os 5 % mais ricos e os 5 % mais pobres é de 1:166!⁶.

Nos casos de Campinas e do Distrito Federal, que são objeto de atenção deste estudo, a parcela da população que está entre os mais pobres dos pobres –considerados indigentes–clientelas potenciais dos programas de renda mínima –hoje já supera 100.000 pessoas em Campinas e está em torno a 250.000 no Distrito Federal.

A questão que se coloca a partir do reconhecimento da magnitude do problema da pobreza e do tamanho da população afetada, é se existem condições de superar estas vulnerabilidades que levam à pauperização e quais os esforços que Estado e sociedade podem mobilizar para a erradicação da pobreza.

2. Sobre as vulnerabilidades que levam à pobreza e à indigência

José Márcio Camargo, quando se referia ao conjunto dos trabalhadores, apontava, em seminário promovido em 1995, as dificuldades em se saber porque uns são mais pobres que outros. Quais as trajetórias pessoais e familiares que levam à pauperização, quais as vulnerabilidades que atingem estes setores da população e os excluem do acesso a bens e serviços essenciais à vida. Sua análise descarta variáveis como o tamanho da família ou altas taxas de natalidade como determinantes da pobreza.

Trabalho apresentado por Ricardo Barros, José Márcio Camargo e Rosane Mendonça aponta como geradores da pobreza, entre outros fatores, a baixa escolaridade e mesmo a baixa qualidade do ensino público do primeiro e segundo graus, associada aos altos índices de repetência e evasão escolar; as discriminações que levam a um diferencial de rendimentos entre homens e mulheres, entre negros e brancos, entre setores, ocupações e regiões do Brasil; a baixa qualificação do trabalhador brasileiro, a rotatividade da mão-de-obra e o baixo investimento do setor produtivo em treinamento e qualificação profissional; a estrutura do Estado que, sem um compromisso com a equidade e sem respeito aos direitos de cidadania, se mostra incapaz de redirecionar recursos e políticas públicas para imprimir o caráter redistributivo necessário ao combate à pobreza; a ineficiência da Justiça, que se mostra incapaz de garantir direitos aos pobres; a concentração fundiária e a ausência de políticas estruturais que induzam o crescimento de setores da economia que possam ampliar os postos de trabalho⁷.

Como se vê, as questões apontadas remetem ao âmbito das reformas de base e das políticas públicas e, em última instância, reclamam do Estado o seu papel regulador na distribuição da riqueza e da renda, assim como na oferta de serviços públicos de qualidade que venham a colaborar para corrigir as vulnerabilidades acima referidas.

De fato, a questão da pobreza não pode ser reduzida a indicadores de renda, indicadores de consumo. A pobreza, no seu sentido estrutural, continua sendo determinada pela privação dos trabalhadores dos seus meios de produção.

Dependentes, como todos assalariados, do mercado de trabalho, os mais pobres são justamente aqueles que se viram, por múltiplas razões, discriminados, excluídos do acesso a esse mercado. A análise da produção desta vulnerabilidade, ou da exclusão, é central nesta discussão.

Francisco de Oliveira chama a atenção para esta questão quando diz "os grupos sociais vulneráveis não o são como portadores de atributos que, no conjunto da sociedade, os distinguiram. Eles se tornaram vulneráveis, melhor dizendo discriminados, pela ação de outros agentes sociais. Isto é importante não apenas porque os retira da condição passiva de vulneráveis, mas porque identifica processos de produção da discriminação social e aponta para sua anulação"⁸.

Segundo Oliveira "o mecanismo basicamente produtor dessa vulnerabilidade é, certamente, o mercado da força de trabalho. Os pobres, em geral, podem ser definidos como aqueles para os quais o salário é claramente insuficiente em vista das condições gerais da mercantilização da vida nas cidades e, já há muito tempo, no campo também". Nesta linha de argumentação identifica que os mais afetados pelas discriminações do mercado de trabalho são trabalhadores e trabalhadoras rurais, especialmente do Nordeste; são os trabalhadores do mercado informal; são os muito jovens e os mais velhos; são as mulheres, os negros, os índios, e todos aqueles que, vítimas do que denomina de *vulnerabilidade cultural*, sofrem discriminações sociais que, entre outros efeitos, lhes restringem a remuneração ou mesmo o acesso ao mercado de trabalho.

E chama a atenção para o fato de que as políticas públicas absolutamente indispensáveis para o combate à pobreza necessitam abrir-se à participação dos setores da sociedade civil organizados na defesa da cidadania e resituar-se, sair do campo do atendimento das carências e colocar-se no campo da defesa dos direitos para "desfazer as iniquidades e desigualdades geradas pelo mercado", o que coincide com a proposição de Camargo quando este aponta a necessidade da reforma do Estado.

3. Sobre o papel do Estado brasileiro e a evolução do gasto público social federal

Coerente com o modelo de ajuste estrutural de nossa economia preconizado pelos organismos internacionais que comandam a globalização neoliberal, o governo federal tem promovido substantivos cortes orçamentários para as políticas sociais, reduzindo a cobertura e a qualidade de serviços essenciais como saúde e educação.

José Serra, então Ministro do Planejamento (1995), apontava que os gastos federais com saúde se reduziram de U\$S 11,9 bilhões em 1989 para U\$S 6,9 bilhões em 92, um decréscimo de 42 %. André Medici complementa estas informações com os dados seguintes: em 1993 este gasto eleva-se para U\$S 7,5 bilhões e em 1994 chega a U\$S 10,4 bilhões⁹. Os gastos com educação caíram de 2,2 % do PIB em 1989 para 1,3 % em 92, com uma redução de 41 %¹⁰. Habitação, saneamento básico, transporte coletivo, segurança, são políticas públicas que padeceram também da falta de recursos orçamentários federais. Mesmo com uma relativa melhoria do gasto público social em 93 e 94, o resultado é que mantém-se um patamar de gastos igual ou inferior ao do começo dos anos 80.

A partir de 1995 começa outro movimento de descenso do gasto público em políticas sociais pelo verdadeiro confisco que o Fundo Social de Emergência, depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, vem promovendo, liberando recursos comprometidos com as políticas sociais para destiná-los, por exemplo, a cobrir a folha de pagamento de funcionários públicos federais. Raul Pont, prefeito de Porto Alegre, aponta o desvio de recursos do FEF e essa redução:

“O governo federal assumiu, com o FEF, o compromisso de aplicações nos mesmos setores em que os recursos seriam retidos. Isso, porém, não aconteceu. O que se viu foi precisamente o contrário: os gastos federais nas áreas de saúde, educação, habitação, saneamento e urbanismo caíram em relação a 1994”¹¹.

Esta redução do gasto social se dá apesar do aumento da receita pública do Brasil nos últimos anos e da tendência à

reconcentração da receita ao nível da União. Giambiagi, em estudo recente, aponta que a receita conjunta dos 3 níveis de governo subiu de 27,4 % do PIB em 1991 para 30,6 % do PIB em 1996. Mas este crescimento não beneficiou igualmente os distintos níveis de governo. Neste período a receita da União subiu de 15,3 % do PIB para 18,1 %, enquanto a receita dos Estados e Municípios permaneceu quase inalterada: passou de 12,1 % para 12,6 % do PIB¹².

Em 1997 e seguramente também este ano de 1998 a redução do gasto social será muito significativa em razão dos problemas financeiros da União decorrentes do aumento da dívida pública e dos juros. Quando de sua visita ao México, em 1996, Fernando Henrique Cardoso, analisando as conseqüências da globalização, disse que não somente este processo era inevitável, como "também são inevitáveis suas conseqüências, seus desastres, a exclusão e a regressão social"¹³.

Estas informações permitem identificar o perfil de intervenção do governo federal brasileiro: garantir as condições ótimas para as grandes empresas operarem no mercado, mesmo às custas da destituição de direitos sociais inscritos, inclusive, na Constituição brasileira. O aumento do desemprego, a precarização das relações de trabalho, os cortes no gasto público social, são todos elementos do receituário do ajuste estrutural seguidos fielmente pelo governo FHC e que aprofundam, aceleram, o processo de dualização de nossa sociedade.

Este mesmo receituário preconiza a formulação de políticas pontuais, focalizadas, dirigidas aos setores mais pauperizados da população, tais como as propostas pelo Programa Comunidade Solidária, que além de desconhecer a importância e a autonomia de todas as entidades e movimentos sociais que dão a nova tessitura democrática à sociedade civil, se orienta hoje em dia para estabelecer parcerias com empresas nestas atividades, retirando as questões sociais envolvidas do campo dos direitos sociais e situando-as no campo da filantropia, do atendimento a populações carentes. É neste marco de referência que o governo federal situa os programas de renda mínima.

4. Sobre os governos locais e as políticas sociais

Há uma tendência cada vez mais forte, sustentada a nível internacional pelo sistema das Nações Unidas, pela descentralização das políticas públicas, pela transferência para os governos locais da gestão das políticas sociais, pela atribuição aos governos municipais da responsabilidade em desenvolver iniciativas de combate à pobreza e à exclusão social.

Esta tendência pode se verificar tanto nos documentos destes organismos internacionais como em vários importantes encontros como o *Recife International Meeting on Urban Poverty*, promovido pelo UNCHS em 1996, ou a *Segunda Conferencia Interamericana de Alcaldes: una agenda emergente de políticas para los gobiernos locales*, promovido em Miami pelo Banco Mundial entre outras agências internacionais, também em 1996.

Na reunião do Recife surge a proposição de que cabe aos governos locais o maior papel no combate à pobreza e à exclusão social. Passa-se a atribuir às prefeituras novas responsabilidades, com uma marcada visão assistencialista, orientada para uma ação pontual e dirigida aos principais bolsões de pobreza nos seus municípios. Programas de geração de emprego e renda, ações de solidariedade no combate à fome, investimentos em infra-estrutura urbana, enfim, todo um conjunto de iniciativas que vão na linha da estratégia denominada de *alívio à pobreza* aparecem como o novo caminho de resgate da dignidade dos cidadãos.

Já o encontro promovido pelo Banco Mundial conclui que cabe ao BIRD e aos organismos multilaterais de financiamento desenvolver linhas de crédito direto aos municípios, no sentido de reforçar sua capacidade de enfrentar os desafios que lhes são crescentemente atribuídos em face da desobrigação dos Estados nacionais no que diz respeito aos direitos sociais.

Estas conclusões chamam a atenção para três elementos: 1) o reconhecimento de que o processo de globalização neoliberal promove a destituição de direitos sociais e a deterioração da qualidade de vida; 2) não há qualquer menção às responsabilidades dos governos nacionais no que diz respeito a políticas sociais; 3) há uma proposição de transferência da gestão das demandas sociais sem o repasse dos recursos correspondentes para o seu equacionamento¹⁴.

Por outro lado, é de se considerar que a defesa da descentralização não é privilégio do neoliberalismo. A social-democracia européia assumiu esta bandeira desde antes dos anos 70, na perspectiva de incorporar a participação cidadã na gestão das políticas públicas. Em alguns países, sob sua inspiração, chegou-se a descentralizar radicalmente os recursos financeiros e instituir formas de gestão em que o processo decisório depende da participação direta dos cidadãos. É o caso da Suécia, onde ainda hoje “72 % dos recursos financeiros do governo têm a decisão sobre seu uso formulada no nível local de poder”¹⁵. É o caso da Inglaterra e da França, nas gestões anteriores do partido trabalhista –o *Labour Party*, e dos socialistas, respectivamente.

No Brasil, o primeiro impulso dado à descentralização e ao fortalecimento dos municípios como instâncias de gestão das políticas sociais é dado sob inspiração social-democrática, no final da década de 80, no bojo de um processo de mobilização social e de criação de uma nova institucionalidade democrática que se expressa na Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, pela afirmação dos direitos de cidadania que contém.

Mas desde sempre a descentralização político-administrativa é um campo de disputas. Há experiências de descentralização conservadora, como ocorreu no Chile, onde o controle do governo central sob o governo local se faz mediante uma transferência hierarquizada e vertical de funções administrativas e financeiras. Outras experiências de descentralização apontam para um processo de socialização política que transfere aos cidadãos organizados, em conjunto com os governos locais, recursos e poder de gestão sobre as políticas públicas. Existem importantes exemplos tanto no Brasil como no Uruguai de municípios que se pautam por esta referência¹⁶.

Esta realidade de disputas quanto ao conteúdo político que se imprime ao processo de descentralização requer que, a partir da análise de um conjunto de experiências, se possa verificar seus limites e potencialidades em cada cenário histórico determinado. E como se trata de um processo que no Brasil ainda é incipiente, observá-las como um laboratório de experimentação de onde surgirão múltiplos significados.

Nunca é demais lembrar que os governos municipais no Brasil, em sua grande maioria, foram e são espaços dominados

por oligarquias locais, por governos extremamente centralizados e autoritários, que se utilizam do patrimônio público como se este fosse sua propriedade, com o objetivo de reafirmar privilégios e garantir o domínio da política local, garantir o poder.

O início desta experimentação com a perspectiva de socialização política do governo municipal no Brasil se dá a partir de meados dos anos 80, quando se restabelecem as eleições livres municipais e, principalmente, o Partido dos Trabalhadores assume o governo de importantes cidades no país. Seus compromissos com os movimentos sociais e com os mais pobres desafiam a capacidade institucional dos governos locais de se abrirem à participação cidadã e reorientar seus programas de governo em defesa dos interesses coletivos e das maiorias.

Estas experiências –que é bom que se diga, não são numerosas– só se tornam possíveis pela autonomia que a Constituição de 1988 confere aos municípios como entes políticos capazes de legislar sobre sua própria organização política e administrativa, pela força das entidades representativas dos setores populares e de suas alianças a nível local, e também pelo aumento dos recursos financeiros sob sua gestão.

Desde 1970 até 1988 o orçamento líquido dos municípios brasileiros manteve-se relativamente estável, oscilando de 2,71 % (1970) a 2,89 % (1988) do PIB. Por força das medidas constitucionais que aumentaram os repasses da União e permitiram a criação de novas fontes próprias de arrecadação, os municípios aumentam suas receitas em cerca de 50 %, chegando a algo em torno a 4,3 % do PIB em 1991. Este aumento não expressa contudo um ganho líquido de receita por conta da criação de mais de 1.000 municípios neste período posterior à nova Constituição, que provocaram uma perda de receita por parte dos municípios dos quais se desmembraram e aumentaram os participantes da partilha desta receita. Se o total de municípios em 1991 era de 4.491, em 1997 este número passa para 5.507. Mesmo sem considerar o que ocorreu depois de 1991, que provavelmente reduzirá ainda mais os ganhos da receita municipal, os dados disponíveis permitem estimar que o aumento anual da receita líquida, se comparados os orçamentos de 1988 e 1991, esteja em torno a 27 %¹⁷.

Em termos de distribuição percentual da receita pública, se em 1988 63% ficava com a União, 26 % com os Estados e 11 % com os Municípios; em 1992 56 % ficava com a União, 28 % com os Estados e 16 % com os municípios¹⁸. O aumento percentual é significativo, mas parte de um patamar muito baixo, aumentando seu grau de autonomia política, mas revelando ainda uma enorme dependência dos repasses federais e estaduais, longe de qualquer comparação com os 72 % que ficam com os municípios suecos, por exemplo.

O aumento das receitas municipais e uma nova institucionalidade democrática, definida a partir de processos constituintes municipais que elaboraram as Leis Orgânicas Municipais, permitiram uma maior capacidade de ação para os governos locais e deram condições para que surgissem uma série de experiências inovadoras da maior importância que envolvem diretamente, em muitos casos, setores organizados da população, representações coletivas da sociedade civil, promovendo a socialização da política e a construção de novos espaços públicos de negociação das políticas públicas.

Como muito bem observam Draibe e Arretche, "as inovações na gestão municipal se devem à crise do Estado de Bem-Estar e a uma atitude de maior protagonismo de distintos atores da sociedade civil, desde empresários até distintas organizações de base territorial vinculadas a questões como moradia, saúde, consumo, recreação, etc. A dinâmica de descentralização em nosso país é fundamentalmente o resultado da emergência de novos atores políticos paralelamente ao progressivo enfraquecimento da capacidade governativa do governo federal"¹⁹.

Estas mudanças que apontam para uma maior autonomia municipal, para o fortalecimento da relação governo municipal/sociedade civil, e vão construindo uma nova referência política para a gestão pública no cenário brasileiro pelo sucesso de suas experiências inovadoras, passam a receber a oposição do governo federal, que "desde 1990, entrou em guerra não-declarada com as entidades subnacionais, visando ampliar seu espaço fiscal e tributário [...] com base em supostos excessos descentralizatórios ocorridos"²⁰. Esta campanha de recentralização da receita pública pode-se reconhecer seja pelas tentativas de emendas constitucionais que não prosperaram, seja, mais recentemente, pela criação do FEF, que na prática libera 20 %

dos orçamentos com destinação definida no campo das políticas sociais para serem usados segundo os critérios do governo federal. Isto sem falar na implantação, em 1997, da Lei Kandir, que isenta exportações e investimentos de recolhimento do ICMS – imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços – provocando queda nas arrecadações estaduais e municipais.

Este aumento de recursos que passaram às mãos dos municípios, se bem que significativo, no entanto, foi menor que os novos encargos decorrentes da descentralização da gestão das políticas sociais. Os gastos com educação e cultura praticamente dobraram; moradia, urbanismo, saneamento e saúde cresceram cerca de 40 % de 1988 a 1991. E a política de recentralização de recursos públicos implementada pelo governo federal vai no sentido de privar os governos municipais de sua capacidade de ação autônoma e de recursos para fazer frente à uma demanda crescente por serviços públicos. É importante ainda observar que o empobrecimento generalizado da grande maioria do povo brasileiro gera um aumento da demanda por serviços públicos, sobrecarregando os já saturados sistemas de atendimento que passam para a gestão dos governos municipais.

5. Sobre as possibilidades, o alcance e o impacto social dos programas de renda mínima

No Brasil os programas de renda mínima são uma iniciativa de governos locais. E bem recente, os primeiros datam de 1995. As informações disponíveis apontam a existência de 11 programas implantados e em operação²¹, atendendo cerca de 135.000 famílias. Existem mais 100 outros projetos em distintas fases de negociação, sem terem sido ainda implantados. Os valores do benefício oscilam de R\$ 200,00 a R\$ 30,00, com maior concentração em torno do valor do salário mínimo atual, R\$120,00. Se adotarmos, arbitrariamente, uma média de R\$120,00/mês, provavelmente um valor superestimado, teremos que estes programas em operação dispendem anualmente algo como R\$ 195 milhões.

Estes projetos se inspiraram na iniciativa do senador Eduard do Suplicy, no projeto de lei “Programa de Garantia de Renda Mínima”, aprovado por unanimidade pelo Senado em 1991 e

obstaculizado pelo governo federal até o final do ano passado, quando o Executivo apresenta, por intermédio dos deputados Nelson Marchezan (PSDB) e Osvaldo Biolchi (PTB), um substitutivo. O projeto do senador Suplicy "era uma proposta ampla e generosa, que previa atingir 38 milhões de pessoas. De acordo com o projeto, toda pessoa com mais de 25 anos cuja renda mensal fosse inferior a um certo patamar (equivalente, hoje, a 2 salários mínimos), teria o direito a receber um complemento de renda igual a 30 % da diferença entre aquele patamar e a sua renda"²².

O projeto substitutivo de lei tem um tempo de tramitação recorde. Foi encaminhado ao Senado e aprovado em novembro de 1997, em 3 de dezembro Câmara dos Deputados o aprova com algumas modificações e é sancionado pelo Presidente da República em 10 dezembro de 1997. Coincidência ou não, este é o momento em que a crise do desemprego e a instabilidade do Plano Real refletem-se nas pesquisas de opinião e colocam o presidente-candidato em seu pior momento de prestígio frente ao conjunto dos brasileiros.

O projeto autoriza a União a financiar 50 % dos custos dos municípios que instituírem programas de renda mínima associados a ações sócio-educacionais, mas beneficia somente aqueles cuja renda e arrecadação *per capita* forem menores do que a média do Estado. Na avaliação do Senador Suplicy, "isso exclui cerca de 40 % dos municípios em cada Estado, mesmo que tenham maior número de famílias carentes", além de definir uma fórmula que fixa benefícios muito pequenos²³. De fato, os benefícios são muito limitados também em função dos recursos que lhes destina o governo federal. Segundo depoimento do senador Lúcio Alcântara²⁴, os recursos reservados para sua implementação em 1998 são da ordem de R\$ 135 milhões.

É interessante observar como se processa a introdução do tema da renda mínima na agenda nacional e como seu conteúdo vai se transformando à medida que o governo se vê pressionado pela sociedade civil, por governos locais, pelo Senado que aprova o Programa De Garantia De Renda Mínima do senador Suplicy por unanimidade, por iniciativas no Congresso para incorporá-lo e implementá-lo a nível nacional.

Sem dúvida foi a campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida que traz para o centro da

arena política nacional o tema da fome e da pobreza. Esta campanha, que visava socorrer 32 milhões de brasileiros em condições de indigência, organizou em comitês cerca de 3 milhões de pessoas e conseguiu a contribuição efetiva de 30 milhões de brasileiros, garantiu o reconhecimento da segurança alimentar como um direito de todos os brasileiros e abriu campo para iniciativas como a produção do Mapa da Fome, a criação do Conselho de Segurança Alimentar (depois substituído pelo Programa Comunidade Solidária) e a proposta de implantação dos programas de renda mínima. Frente ao impacto desta mobilização nacional e da relevância que adquire a discussão sobre as formas de se enfrentar a pobreza e a fome, ganha destaque e torna-se de amplo conhecimento no país a proposta do senador Suplicy. O governo vê-se então pressionado a adotar a proposta, mas lhe dá outro conteúdo.

Segundo as simulações de José Márcio Camargo, seria bastante exequível a implantação de um programa de renda mínima que permitisse a erradicação da miséria no país. Com algo como 0.8 % do PIB eliminar-se-ia a pobreza absoluta. "Utilizando-se como referência a renda nacional, isto significaria transferir cerca de 12 % da renda dos 10 % mais ricos para atender aos mais pobres"²⁵. Nas suas estimativas, o programa não ultrapassaria o custo de cerca de R\$ 7 bilhões, um valor significativo, mas menos de um terço do que o governo destinou ao PROER, uma política focalizada e perversa de subsídio ao capital.

Evidentemente não se trata simplesmente de transferir renda através de subsídios mensais à população pauperizada. A questão, da ótica do resgate da cidadania, é bastante mais complexa, como as experiências em curso estão a apontar. Mas o que vários estudos estão a sugerir, e este trabalho reafirma esta possibilidade, é de que a renda mínima pode ser um elemento estruturante de uma política de combate à pobreza, como se discutirá mais adiante.

É preciso reconhecer progressos no processo de construção democrática. A defesa da renda mínima permitiu uma ampla coalizão de forças sociais, que impôs uma agenda e pressionou o governo para que ele adotasse medidas efetivas de combate à pobreza. Esta pressão têm sido mais efetiva da parte dos governos locais que implantaram seus programas de renda mí-

nima, pelo efeito demonstrativo de seus programas e por serem amplamente prestigiados por esta iniciativa. No entanto, vê-se que o empenho do governo federal é bastante relativo e a possibilidade de ampliação dos programas de renda mínima dependem de uma ainda maior pressão direta da sociedade e de suas distintas instâncias de representação.

O que também se observa é a importância que têm as experiências municipais. Trata-se de um verdadeiro laboratório de inovações em políticas públicas. A força demonstrativa de suas inovações, seu impacto social positivo, constrói uma nova agenda de possibilidades que, no caso da renda mínima, é abraçada por um número crescente de governos subnacionais, estaduais e municipais, como demonstram os mais de 100 projetos em fase de aprovação.

6. Sobre as experiências de Campinas e Brasília

Campinas e Brasília serviram de referência para todos os demais programas em operação. A partir de sua observação pode-se avaliar resultados, limites e possibilidades, e eventualmente se propor correções de rumo, complementações.

Talvez o primeiro passo seja identificar a clientela com que estes programas estão trabalhando e avaliar o seu desempenho, seus resultados.

6.1. Campinas

6.1.1. O crescimento da desigualdade e da exclusão em Campinas²⁶

Com seus pouco mais de 900.000 habitantes Campinas é hoje o segundo maior município do Estado de São Paulo. Centro de uma região metropolitana que articula 22 municípios e se constitui no terceiro maior polo industrial brasileiro, seu grande crescimento se deu na década de 80, quando a cidade passa de 300.000 habitantes em 1970 para 664.000 em 1980. Embora tenha diminuído seu ritmo de crescimento na década seguinte, ainda assim seu crescimento foi de 39 % no período, reafirman-

do sua característica de polo de atração migratória pelas oportunidades de emprego que oferecia.

A região de Campinas é das mais ricas do país. A cidade apresenta uma renda per capita de US\$ 6.200,00, superior mesmo à da cidade de São Paulo, que é de US\$ 5.170,00. É a terceira cidade brasileira em qualidade de vida.

No entanto, estes indicadores, que se baseiam na média, ocultam a situação social da maioria de seus habitantes. Este crescimento pujante, que vem desde os anos 70, não foge à lógica de aprofundamento da desigualdade e da exclusão social característica do modelo de desenvolvimento nacional e que tornou o Brasil um dos países mais injustos do planeta no que se refere à distribuição de sua riqueza.

Os números são gritantes. Se tomarmos, por exemplo, os extremos, temos que em Campinas os 5 % mais ricos têm uma renda per capita 166 vezes maior que os 5 % mais pobres! Um terço das famílias (32,5 %) concentra quase dois terços da renda (63,4%). Como consequência desta concentração, 37,9 % das famílias de não têm recursos suficientes para atender suas necessidades básicas de sobrevivência. São mais de 340.000 pessoas que vivem em Campinas e encontram-se abaixo da linha da pobreza. E mesmo dentro deste conjunto, existem disparidades: os muito pobres são 9,7 % e abaixo deles há um impressionante número de famílias que vive em situação crítica, sem recursos mesmo para se alimentar suficientemente, são considerados indigentes e somam 7,4 % do total da população. Considerando moradia, instrução, emprego e renda, são 18.000 famílias, mais de 100.000 pessoas, em situação de extrema carência.

Evidentemente estas disparidades não surgiram do dia para a noite. Crescimento econômico e exclusão social são processos que vem se aprofundando em Campinas desde os anos 70, como de resto em todo país. É a partir da década de 80 que assistimos ao recrudescimento da pobreza em Campinas. A população favelada passa de 36.000 pessoas em 1980 para 67.000 em 1991. A recessão provoca o fechamento de importantes estabelecimentos industriais em vários setores: têxtil, vestuário, calçados, metalurgia. Cai também o ritmo da produção agrícola. Mas é na década de 90 que a crise social e o desemprego se aprofundam em razão da política neoliberal do governo federal.

Os efeitos deste processo de abertura ao mercado internacional e de reconversão industrial são desastrosos para esta camada mais pobre da população. Sómente entre os metalúrgicos 44 % perderam o emprego desde 1990. Eram 72.000 trabalhadores em 1990, hoje são 40.000²⁷. Para a grande maioria não há mais possibilidade de reingressarem na produção. As exigências demandadas pelas empresas os excluem em razão de sua baixa escolaridade e desqualificação profissional. Isto porque 50 % dos chefes de família em Campinas sequer concluiu o primeiro grau. E dentre esses 20 % não chegou à quarta série.

O desemprego torna-se o principal problema dos trabalhadores. Já em 1994, enquanto a taxa de desemprego geral da cidade batia nos 14 %, o desemprego na classe D, isto é, entre os mais pobres, chegava aos 25,7 % ! Em 1995 a situação não melhora. Neste ano foram fechadas cerca de 1.000 vagas por mês no setor formal da economia de Campinas. Crescem 32 % os pedidos de seguro-desemprego se comparados ao ano anterior.

As conseqüências desta situação não se fazem esperar. As ocupações de terra por parte dos sem-teto escapam ao controle e 28.000 famílias se instalam em áreas invadidas. Somando os favelados e os sem-teto, estas famílias representam 13 % da população de Campinas, isto é, cerca de 122.000 pessoas. Em dezembro de 94 um levantamento identifica 550 meninos pedindo dinheiro nas ruas centrais da cidade e verificou-se que eles contribuíam com 30 % da renda familiar. Em 1996 a cidade registra um aumento impressionante da violência, que supera todos os índices anteriores da história de Campinas. Nada menos que 13 assaltos diários a ônibus foram registrados em abril deste ano. 15 carros são roubados por dia. São registrados 395 homicídios (263 em 91).

A magnitude dos problemas sociais, os contrastes entre ricos e pobres, o crescimento da violência, a ruptura da ordem pública e o caráter estrutural da crise demandam do poder público municipal iniciativas que tentem amenizar o sofrimento dos mais pobres e garantir a governabilidade sobre as tensões e os conflitos sociais presentes na cidade.

6.1.2. As políticas de assistência à pobreza e de atenção às crianças e adolescentes em situação de risco desenvolvidas pela prefeitura²⁸

Desde os anos 80 pode se destacar um conjunto de iniciativas de caráter assistencial que demonstram um crescente empenho da prefeitura em enfrentar o desafio do combate à pobreza. Além da distribuição de cestas de alimentos e do fornecimento do sopão, medidas emergenciais absolutamente necessárias, destacam-se iniciativas orientadas para a infância e a adolescência e para a geração de emprego e renda.

O programa de alimentação do pré-escolar e do escolar é uma importante iniciativa no combate à desnutrição infantil. A prefeitura, mesmo antes de meados dos anos 80 quando é municipalizada a merenda para o ensino fundamental, já apoiava as entidades assistenciais que trabalham com crianças no âmbito da pré-escola. Na década de 90 este programa ganha maior porte e hoje ele atinge 454 unidades educacionais e fornece 230.000 refeições por dia. Mesmo assim, a cobertura só atinge quem está na rede de ensino, o que deixa uma parcela, justamente dos mais pobres, a descoberto.

No final de 1992 a prefeitura cria o Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente, com a atribuição específica de desenvolver políticas públicas de assistência social cujo público-alvo prioritário sejam as famílias empobrecidas, com prioridade para aquelas que tenham filhos desnutridos ou em situação de rua. Esta iniciativa surge em função de um reconhecimento do governo municipal de que o Estado, nas suas outras instâncias, não consegue atender as necessidades básicas da população “por decorrência de um processo de falência das políticas sociais básicas no seu papel preventivo”²⁹.

Em novembro de 1993 tem início um programa de trabalhos com crianças e adolescentes em situação de risco. Com o apoio do BID, a prefeitura de Campinas estabeleceu convênios com 9 entidades não-governamentais para reforçar os trabalhos já existentes e desenvolver novos trabalhos visando diminuir a ocorrência de meninos de rua. Estas atividades passaram a atingir a partir de então 1.500 crianças/mês.

Com os mesmos objetivos a prefeitura passou a desenvolver o Projeto Casa Amarela, atendendo a crianças e adolescen-

tes de 0 a 18 anos, alimentando-as e encaminhando-as para processos formativos e profissionalizantes.

Em 1994 tem início o programa integrado de combate à desnutrição infantil. Uma estratégia emergencial de ações intersetoriais de proteção e recuperação de crianças desnutridas. Cerca de 1.300 crianças de até 5 anos foram cadastradas nesta condição.

Em dezembro de 1995 foi criada uma unidade de acolhimento provisório da Febem em Campinas, evitando que menores infratores do sexo masculino ficassem recolhidos nas delegacia de polícia até manifestação judicial. Desde sua criação até abril de 96 passaram pela unidade 151 adolescentes, com apenas 18 % deles sendo encaminhados para uma internação duradoura.

Somando-se a esta intervenção que prioriza a atenção às crianças e adolescentes, várias iniciativas se dão na busca de construir mecanismos que dinamizem a geração de emprego e renda, condição fundamental para a inclusão social de importante parcela dos desempregados.

Desde 1983 existe em funcionamento o Balcão de Empregos, que se propõe a auxiliar na recolocação profissional de desempregados. Este projeto foi dinamizado a partir de 1993 e desta data até o final de 1995 havia colaborado na colocação de 3.144 desempregados, o que representou 18 % dos trabalhadores que procuraram o apoio deste programa.

Em 1993 tem início também o Serviço de Capacitação Profissional -SECAP, que oferece cursos profissionalizantes para desempregados, tendo formado nestes cursos 4.197 pessoas até o final de 1995. Desde 1993 desenvolve-se também o programa de assistência farmacêutica, que proporciona aos usuários do serviço público de saúde os medicamentos indispensáveis ao seu tratamento.

Este conjunto de iniciativas da prefeitura orientadas para a atenção à criança e ao adolescente e para os segmentos mais pobres da população se deu sob a influência de uma agenda de direitos sociais que se vai construindo no plano nacional e se afirma na Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei Orgânica da Assistência Social.

Mas mais do que a influência desta dinâmica de afirmação de direitos de caráter nacional, o que importava e continua im-

portando para fazer frente à situação desesperadora gerada pelo desemprego crescente e pelo desamparo do trabalhador em relação às políticas sociais e previdenciárias é a pressão crescente que a população pobre e desamparada exerce, de múltiplas formas, sobre a sociedade e o governo. A campanha nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida é o melhor exemplo de pressão social que abriu campo para a afirmação da Segurança Alimentar como um direito universal e colocou a questão da fome no centro do debate político nacional.

Também em Campinas as iniciativas da prefeitura são decorrentes destas pressões no âmbito local. Estas políticas se apresentam como tentativas de respostas do poder público ao crescimento da violência, à mendicância, à presença dos meninos de rua se multiplicando pelo centro da cidade, às ocupações de terra por parte do movimento dos sem-teto, etc.

É evidente, pelos números até aqui apresentados, que apesar dos esforços da prefeitura, os resultados são relativamente pouco significativos. O que coloca em questão a capacidade dos governos municipais contrarrestarem as políticas nacionais que levam à aceleração do processo de dualização e exclusão social intensificados em nossa sociedade a partir do início desta década.

Reconhecer estes limites não pode levar as prefeituras ao imobilismo, ao contrário, elas precisam se articular e construir instrumentos mais potentes para enfrentar esta nova realidade. Era e é preciso criar novas políticas, novos instrumentos para garantir níveis mínimos de qualidade de vida e dignidade para os mais pobres. O Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas é um exemplo destas novas iniciativas.

6.1.3. O Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas

O Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas (PGRM) é implantado em 1995 como mais um dos instrumentos com que a prefeitura procura enfrentar a questão social de um segmento da sua população que se vê sem condições de obter emprego e renda e encontra-se em situação de miserabilidade.

Este programa, juntamente com o da bolsa-escola do Distrito Federal, são iniciativas que se inspiram na discussão que se trava no Congresso Nacional em torno do programa de renda mínima proposto pelo senador Suplicy.

No primeiro parágrafo da justificativa que o Executivo apresenta para o projeto de lei do PGRM submetido à Câmara Municipal está expresso o reconhecimento de que é também responsabilidade dos governos locais enfrentar as condições de pauperização das camadas mais vulneráveis dos moradores da cidade. O texto se inicia com a declaração de que “A Prefeitura Municipal de Campinas, consciente do agravamento da situação de pobreza na última década [...] (propõe o PGRM) [...] com o objetivo de complementar a renda das famílias em situação de extrema pobreza de modo que estas possam atender às necessidades básicas de seus membros”³⁰.

Nos documentos normativos da Secretaria da Família, Criança, Adolescente e Ação Social que vão orientar a implantação do PGRM e o seu monitoramento é que surge o conceito de que este seja um programa emancipatório, com o objetivo de resgatar a cidadania e promover a capacidade destas famílias de garantirem por seus próprios esforços sua sobrevivência e inclusão social.

Os critérios para o acesso ao programa são de que as famílias devam ter filhos menores de 14 anos em situação de risco ou de qualquer idade que sejam portadores de deficiências; que morem em Campinas há mais de 2 anos, que tenham uma renda per capita mensal inferior a R\$ 35,00 (à época este valor correspondia a meio salário mínimo). O programa se propõe a complementar a renda destas famílias até o teto de R\$ 35,00 mensais per capita por um período de 12 meses, prorrogável se mantidas as condições de indigência da família.

Os recursos destinados para o PGRM são de 1% das receitas correntes, o que neste ano inicial de implantação correspondia a R\$ 2,8 milhões. Potencialmente o PGRM apresentava a capacidade de atingir até 4.000 famílias, algo como 24.000 pessoas. Segundo as estimativas do SEADE, esta cobertura do programa teria a capacidade potencial de atingir cerca de 22 % das famílias em extrema pobreza moradoras de Campinas³¹.

Articulado com a concessão do subsídio existe uma estratégia de garantir prioridade às crianças destas famílias seja

nas vagas das escolas públicas, seja nos serviços de saúde do município. Também foram garantidas vagas em processos complementares de educação desenvolvidos pela Secretaria da Família, Criança, Adolescente e Ação Social.

A prioridade deste trabalho com as famílias mais pobres se centra na atenção às crianças. Se espera que estas crianças, por força do trabalho articulado inter-setorial e da sua presença na escola, possam romper com o conjunto de vulnerabilidades de que seus pais são vítimas. A questão que continua em aberto é a do prazo deste subsídio. De fato, manter o período máximo de um ano para uma família se beneficiar do PGRM não lhe permite superar sua condição de indigência, como se verá adiante. Toda família que participa do PGRM se compromete a participar mensalmente das reuniões do seu Grupo Sócio-Educativo, composto por 15 integrantes chefes de família beneficiários do programa e dois técnicos da prefeitura (um assistente social e um psicólogo).

6.1.4. Público-alvo

A orientação do governo foi de iniciar o PGRM com as famílias com crianças desnutridas identificadas e cadastradas pelo sistema municipal de saúde e com as famílias dos meninos de rua. Depois que esta clientela estivesse no programa, o esforço deveria se orientar para abranger as famílias em situação de extrema pobreza. Os dados disponíveis sobre o perfil das famílias beneficiárias do PGRM chegam até julho de 1997³².

Quanto às metas iniciais, o PGRM atingiu 92% do total de crianças com notificação de desnutrição (237) e cerca de 90 % das crianças e adolescentes em situação de rua. De 550 crianças e adolescentes no mercado informal ou em situação de mendicância nas ruas de Campinas em 1995, este número se reduziu para 47 em março de 1997. Com relação ao conjunto de famílias identificadas como em estado de extrema pobreza, o PGRM atingiu, ao final do seu primeiro ano de funcionamento, cerca de 13 % da clientela potencial e em seu melhor momento (nov/96) cerca de 17 %.

É de extrema importância analisar o perfil destas quase 3.000 famílias atendidas pelo programa. Esses dados permitirão

avaliar a sua capacidade de dar conta de seus objetivos e das possibilidades que este crescente contingente da população tem de construir alternativas para sua auto-sustentação e desligamento do PGRM.

6.1.4.1. Sobre o perfil dos beneficiários do PGRM

No caso de Campinas, os beneficiários do PGRM “são pessoas com baixa ou quase nenhuma escolaridade, saúde comprometida, desnutrição, precárias condições habitacionais, desqualificação profissional, baixos estímulos culturais e de trocas societárias”. Cerca de 10 % apresenta problemas de drogadição e alcoolismo. Outros 10 % têm surtos depressivos, problemas mentais³³.

Das famílias beneficiadas é preciso ressaltar que quase a metade (48 %) são famílias monoparentais e destas 98 % são chefiadas por mulheres que assumem a responsabilidade pelos filhos e se vêm em uma situação de maior vulnerabilidade à pobreza. De todas maneiras a mulher tem um papel central na defesa das condições de vida da família. Considerando todo tipo de famílias –monoparentais e biparentais– 95 % dos responsáveis nas famílias perante o PGRM são as mães. E 83% dos requerentes têm menos de 40 anos.

Com relação às suas profissões e inserção no mercado de trabalho, 64 % dos requerentes e seus cônjuges estão desempregados ou tem profissões mal definidas. 44 % das mulheres e 36,5 % dos homens declaram estar desempregados. Os homens que estão empregados são trabalhadores da construção civil (27,6 %), realizam serviços gerais, são camelôs, serralheiros ou trabalhadores rurais. As mulheres são empregadas domésticas, lavadeiras, passadeiras, babás, faxineiras, serventes, costureiras, cozinheiras, copeiras.

Com relação à renda familiar mensal, 65 % declara possuir até R\$ 50,00, 27 % declara possuir de R\$ 50,00 a R\$ 100,00, 8% declara ter de R\$ 100,00 a R\$ 200,00. A renda média familiar declarada é de R\$ 43,00. Com relação às condições de moradia, 46 % habitam em barracos. E se considerarmos os dados até maio de 1996, temos que das 2.667 famílias atendidas até então, 21 % vive em um único cômodo e 31 % em apenas dois cômodos³⁴.

6.1.4.2. Sobre o impacto Social do PGRM

Talvez o resultado concreto mais visível do PGRM em Campinas seja a redução substantiva dos meninos e meninas que, nas ruas do centro da cidade, mendigavam nos faróis, faziam biscates, e ameaçavam a tranqüilidade dos demais moradores. Socorrer 266 crianças identificadas como desnutridas pelo sistema municipal de saúde também é um resultado bastante positivo. Não resta dúvida também que o PGRM trouxe para a inquieta e assustada sociedade campineira o sentimento de que algo estava sendo feito para atender a este contingente crescente de pessoas que são excluídas do mercado de trabalho e não têm onde se socorrer. Além do que, projetou o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) como um dos prefeitos pioneiros em assumir iniciativas de combate à pobreza.

Quanto aos efeitos do PGRM sobre as quase 12.700 pessoas beneficiadas (8.500 crianças e suas famílias), é indiscutível que houve uma melhora na sua qualidade de vida. Pesquisa realizada pela SFCAAS no final de 1995 aponta que 47 % dos beneficiados considera que o programa melhorou sua condição de vida. O subsídio foi empregado na alimentação (86 %), na compra de roupas (50 %), na compra de eletrodomésticos (40 %), na melhoria da habitação (39 %), pagamento de dívidas (33 %), saúde/remédio (28 %), material escolar (23 %), na compra de móveis (21 %)³⁵.

Os resultados do trabalho da prefeitura junto a este setor mais pobre dos moradores de Campinas precisam ser avaliados em duas dimensões: os efeitos diretos do PGRM e os efeitos da ação integrada intersetorial da prefeitura. O fato de haver uma diretriz de governo de dar prioridade às crianças envolvidas no PGRM junto aos equipamentos e serviços de saúde, educação e assistência social trouxe uma melhoria para estas famílias que não decorre diretamente do PGRM mas depende de sua participação no programa.

Aumentou em 7 % o percentual de crianças de 7 a 14 anos que freqüentam a escola (de 82 % para 89 %); cerca de 9 % das crianças nesta faixa etária passaram a freqüentar programas complementares e formativos nos Núcleos Comunitários (equipamentos municipais de apoio sócio-educativo em meio aberto) a partir de sua participação no PGRM.

No que diz respeito aos adultos, cerca de 28 % declararam ter melhorado a condição de trabalho e conseguido um emprego e 4 % iniciaram algum tipo de atividade de geração de renda após sua inclusão no PGRM. É possível imaginar que a regularização dos documentos pessoais, a compra de alguma roupa ou mesmo de uma dentadura como foi exemplificado por um depoimento, tenha ajudado na colocação profissional destas pessoas³⁶. A participação nas reuniões mensais dos Grupos Sócio-Educativos também deve ter colaborado para que tomassem iniciativas de procura de novos trabalhos.

De todas maneiras, é preciso reconhecer os limites deste programa quanto à sua capacidade de estimular iniciativas auto-emancipatórias em sua clientela. A grande dificuldade reside justamente na falta de qualificação profissional de seus integrantes, como aponta o Plano Municipal de Assistência Social, quando se refere aos “excluídos do sistema produtivo”, cerca de 10 % dos habitantes de Campinas: “a absorção desta mão-de-obra torna-se insignificante diante da demanda, dadas as exigências das empresas contratantes frente a total desqualificação profissional e baixa escolaridade do contingente populacional em pauta”³⁷. Essas exigências das empresas chamam a atenção para a necessidade de se abrir um novo campo de discussões no sentido de que, se a dinâmica do mercado atual não se flexibiliza para atender à absorção desta mão-de-obra, serão necessários novos espaços de atividades produtivas –que alguns autores denominam de *economia popular* ou *economia solidária*– para, mediante processos de capacitação, criar oportunidades de trabalho para este segmento da população.

De fato, analisando os critérios de desligamento num levantamento feito junto a 699 famílias integrantes do PGRM, da SAR-Leste, em outubro de 1996, *apenas 1 % destes desligamentos podem significar emancipação*³⁸. Este mesmo estudo aponta outro elemento importante para esta avaliação: “até o momento somente sete famílias puderam ingressar no Pró-Rendas –um programa de créditos para apoiar iniciativas de criação de novos/pequenos negócios geradores de renda”. E uma das razões apontadas pela SFCAAS é: “a ausência marcante de características empreendedoras é um impedimento à sua inserção em programas de geração de renda”³⁹.

Esta avaliação quanto às dificuldades das famílias beneficiadas atingirem um patamar de renda que dispense o apoio do Programa é apontada por Fonseca e Montalli, quando analisam a situação das 200 famílias desvinculadas do PGRM até junho de 1996: “apenas 12 destas famílias (6 %) o foram por prescindir dos recursos do Programa. A atual conjuntura de baixo crescimento econômico e o comportamento adverso do mercado de trabalho, pressionado pelo desemprego, bem como a baixa qualificação dos membros adultos das famílias beneficiárias, colocam maiores dificuldades para que estas superem a situação de pobreza através do acesso de seus membros ao mercado de trabalho e à renda”⁴⁰.

Esta questão que diz respeito à capacidade emancipatória do Programa ganhou maior evidência com a promoção de um maior número de desligamentos em 1997. Apenas de janeiro a outubro deste ano foram desligadas 1.745 famílias sem que seus problemas de renda fossem resolvidos.

Ana Fonseca, pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, quando avalia dados mais recentes, referentes a 1997 declara: “A principal falha do programa é esquecer dos membros adultos das famílias assistidas” O Programa, segundo Ana, deveria ter planos de escolarização de adultos e de reciclagem profissional”⁴¹.

6.2. Brasília⁴²

Brasília tem 1.822.218 habitante e exhibe os mesmos contrastes sócio-econômicos de qualquer outro grande centro urbano. O que era para ser apenas uma cidade administrativa tornou-se uma metrópole, um centro urbano com graves problemas sociais e econômicos e, sobretudo, uma cidade-estado de grande desigualdade social e de renda.

No início, era o Plano Piloto, o centro moderno, vistoso, com baixos índices de violência urbana, logo após as cidades satélites, sem o mesmo planejamento urbano, sem a mesma infra-estrutura e sem as mesmas condições sócio-espaciais. Depois, os assentamentos, verdadeiras favelas promovidas pelo poder público, sem a menor infra-estrutura básica. Agora, de maneira mais radical ainda, a explosão demográfica dos

municípios goianos e mineiros vizinhos, cidades dependentes da Capital.

Na Capital, os fenômenos de ocupações irregulares de terra no espaço urbano foram controlados e orientados pelo poder local e dirigidos por um processo de “planejamento” visando a periferização⁴³. Recanto das Emas, Santa Maria, Riacho Fundo e São Sebastião são as regiões que apresentaram enorme crescimento populacional, pois são cidades novas, fruto da política de assentamentos do governo de Joaquim Roriz. Assim, o Plano Piloto, que na época da inauguração concentrava 48 % da população, vai perdendo sua importância relativa, chegando em 1991 com apenas 13,26 % e em 1996 com 11 %. Por outro lado, Ceilândia, que nem existia na década de 60, já reunia 22,75 % da população total do Brasília em 1991 e em 1996 18,8 %.

6.2.1. As desigualdades de Brasília

Em termos gerais, o Distrito Federal é a unidade da federação com a maior renda per capita e o melhor índice de escolaridade do Brasil alcançando o segundo lugar com 0,858 de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), perdendo apenas para o Rio Grande do Sul e seguida por São Paulo.

Apesar da posição de Brasília ser privilegiada com uma renda bruta média familiar de R\$ 1.679,95⁴⁴, a concentração de renda é muito grande. Há regiões de famílias com renda bruta média mensal de menos de R\$ 600,00, como é o caso da maioria dos chamados assentamentos. Por outro lado, há regiões de mais de R\$ 7.000,00 de renda bruta média familiar.

Deve-se considerar, ainda, que há bolsões de miséria nas regiões mais pobres. Cerca de 14 % das famílias brasilienses ganham até 2 salários mínimos mensais. Estima-se que 45.000 famílias vivam com menos de ½ salário mínimo per capita, o que caracterizaria uma renda bem menor que a média da renda das regiões mais pobres. No grupo de regiões mais pobres, integrado pelo Paranoá, Santa Maria, São Sebastião e Recanto das Emas, mais de 29 % têm renda média familiar mensal de até 2 salários. Em Recanto das Emas mais de 68,4 % dos chefes de família possuem até o primeiro grau incompleto, sendo que

7,2 % são analfabetos Em Samambaia quase 10% dos chefes de família não sabem ler e escrever. Em São Sebastião 16,4 % de chefes de família são analfabetos. Já no Paranoá, considerada a região mais pobre de Brasília, mais de 17 % dos chefes de famílias não sabem ler e escrever.

É importante salientar que fora das estatísticas dos domiciliados, está a população de rua de Brasília que constitui um grave problema social e de difícil solução. O último levantamento realizado em Brasília indicou a presença de mais de 500 famílias em situação de rua, referente ao centro da Capital. Trata-se de famílias que vivem de catar papel para vender para empresas de reciclagem, de esmolas e pequenos serviços. Na maior parte, são migrantes recentes que chegam em Brasília, atraídos pela generosidade de sua gente (alto poder aquisitivo) e pela fartura do seu lixo (papel produzido pela burocracia estatal)⁴⁵.

Associado a esse quadro sócio-econômico de desigualdade, Brasília tem enfrentado na década de 90 um problema crônico de desemprego. 1992 já indicava uma taxa de desemprego da ordem de 15 %, chegando a alcançar o patamar dos 18 % em 1997. Nas regiões administrativas de renda mais baixa, as taxas mensais ficaram entre 20 % e 25 %.

A maior parte dos desempregados encontra-se na faixa etária de 18 a 24 anos, portanto jovens sem experiência procurando o primeiro emprego; 21 % dos desempregados não possuem experiência anterior de trabalho e grande parte deles com baixa escolaridade.

6.2.2. O Governo de Cristovam Buarque e a Bolsa-Escola

Entre os principais projetos em desenvolvimento implementados pelo atual governo, incluem-se o PADES, projeto de incentivo ao desenvolvimento econômico e social, que visa promover o desenvolvimento autônomo da Capital; a construção da ORLA junto ao Lago Paranoá, objetivando o incremento da indústria do turismo; o projeto SABER de Qualificação Profissional, que treina e qualifica trabalhadores desempregados ou subempregados; O BRB-Trabalho de incentivo a micro e pequena empresa; o PROVE (agroindústria familiar) que é um programa de verticalização na produção agrícola e apoio e

treinamento em agroindústrias familiares; o ALTA TECNOLOGIA, visando o incentivo à implementação de indústrias modernas nas áreas de informática, biotecnologia e telecomunicações; a construção de um PORTO SECO, que concentraria a circulação e armazenamento de mercadorias e a Bolsa-Escola, que funciona como um programa de renda mínima e, ao mesmo tempo, educacional.

Entre os projetos de governo, citados acima, e outros, destaca-se para a opinião pública os que são ligados à Educação e à promoção da cidadania em sentido educacional. A Bolsa-Escola é conhecida por 86 % da população, o programa Paz no Trânsito por 79 %, o Saúde em Casa reconhecido por 73 %.

O programa Paz no Trânsito envolve a opinião pública na questão do combate à violência no trânsito, o Saúde em Casa consiste em uma política médica de prevenção de saúde com visitas domiciliares a mais de um milhão de pessoas nas áreas carentes. A Bolsa-Escola é a marca do atual governo de Brasília e se apresenta como o mais importante dentre todos os outros para a população em geral.

A Bolsa-Escola é uma modalidade de programa de renda mínima familiar vinculada à educação dos filhos⁴⁶.

6.2.3. Em que consiste a Bolsa-Escola

Com o Decreto n.º 16.270, publicado no Diário Oficial de Brasília no dia 11 de janeiro de 1995, o Governo da Capital implantou o programa Bolsa-Escola. O principal objetivo anunciado é o de garantir toda criança na escola, isto é, permitir o acesso de todas as crianças de 7 a 14 anos ao ensino fundamental.

Os critérios que permitem às famílias terem o direito ao benefício são os seguintes:

1. Ter todos os filhos entre 7 e 14 anos completos matriculados e freqüentando a escola pública;
2. Ter renda *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo mensal;
3. Todos os membros adultos desempregados da família deverão estar procurando emprego por meio da inscrição no Sistema Nacional de Emprego - SINE;

4. A família deverá ter pelo menos cinco anos de residência comprovada em Brasília.

Esses critérios dão direito à família pleitear o benefício da Bolsa-Escola. Satisfazendo-os, a família será selecionada de acordo com um sistema de pontuação sócio-econômico que prioriza as mais necessitadas entre todas as requerentes. Após a seleção, a família recebe o benefício mensal de um salário mínimo durante um ano. Posteriormente, as condições de cada família beneficiada são avaliadas dando direito ou não a continuar recebendo a bolsa. Caso a exigência de que todos os filhos de 7 a 14 anos tenham freqüência de pelo menos 90% dos dias letivos não seja atendida, é suspensa a bolsa no mês correspondente.

A implantação do programa dá-se por região administrativa. Até o momento (janeiro de 98), famílias de nove regiões recebem a Bolsa-Escola: Lago Norte (Varjão), Recanto das Emas, São Sebastião, Samambaia, Ceilândia, Paranoá, Brazlândia, Sobradinho e Planaltina. Essas regiões administrativas são escolhidas segundo critérios sócio-econômicos, isto é, são eleitas as que têm maiores índices de pobreza, com exceção do Lago Norte que é uma região rica. Nela a distribuição da Bolsa-Escola se dá em um bolsão de pobreza denominado Varjão.

Até o início do segundo semestre de 1997, foram atendidas 44.382 crianças de 22.493 famílias. O custo do programa em 1997 foi de vinte e dois milhões e cento e cinquenta e seis mil reais, o que significou menos de 1 % do orçamento do Governo de Brasília. Atualmente, estima-se que 50 % das famílias potenciais para o recebimento da Bolsa-Escola já estão sendo atendidas pelo programa.

6.2.4. Perfil das famílias atendidas pela Bolsa-Escola⁴⁷

A grande parte dos requerentes da Bolsa-Escola é formada pelas mães ou responsáveis do sexo feminino. Cerca de 98 % de todos os requerentes são mulheres. Ter como requerente a mãe viabiliza o acompanhamento da família pelos órgãos envolvidos no programa e garante que o dinheiro da Bolsa-Escola não seja desviado para outros fins, senão melhorar as condições

familiares de manutenção dos filhos freqüentando as salas de aula⁴⁸. Até agosto de 1997, 20,8 % de todos os requerentes residiam de 5 a 10 anos na Capital, o restante estava há mais de 10 anos.

67,4 % dos requerentes não estava trabalhando até a data da inscrição no programa. Mais de 39 % deles declararam que não trabalhavam e 28 % estavam desempregados ou fazendo pequenos serviços esporádicos sem carteira de trabalho assinada.

Mais de 20 % dos requerentes não são alfabetizados, entre analfabetos e semi-alfabetizados existem 16.924 pessoas, o que significa mais de 73 % de todo o universo.

Com relação à renda, 73,8 % das famílias requerentes tem até R\$ 56,00 de renda mensal declarada e a totalidade das famílias beneficiadas não tem mais de um salário mínimo de renda familiar mensal.

6.2.5. Bolsa-Escola: uma política pública de renda mínima e educacional

O projeto Bolsa-Escola não pretende apenas aumentar a renda das famílias, mas dar as condições para que as crianças estejam na escola e se preparem para um futuro com um maior grau de escolaridade. Tirar as crianças das ruas ou do mercado de trabalho e devolver a elas o direito de estudar é o significado básico do programa.

As crianças das famílias mais pobres na maior parte das vezes dividem o tempo da escola com o trabalho porque precisam complementar a renda familiar com pequenos trabalhos (biscates). Esse tempo gasto no trabalho dificulta e impede o desenvolvimento pleno na escola, podendo, inclusive, afastar definitivamente a criança da sala de aula.

A Bolsa-Escola ataca este problema. Substitui a renda que poderia ser conseguida pela criança no mercado de trabalho e impõe que ela permaneça na escola freqüentando pelo menos 90 % dos dias letivos. Portanto, o programa associa renda mínima dada à família à obrigação de manutenção dos filhos freqüentando as aulas.

6.2.6. Os efeitos do Programa Bolsa-Escola

6.2.6.1. Sobre o mercado de trabalho

As taxas de ocupação entre as crianças de 10 a 14 anos diminuíram em 31,2 %, no período de 1996 e 1997 (ano de expansão da Bolsa-Escola). Pode-se observar uma acentuada queda da participação dos menores no mercado de trabalho. O dados referentes ao primeiro semestre de 1997 indicam que da população entre 10 e 14 anos, 94 % só estudam e 2,4 % estudam e trabalham. Em 1994, ano anterior à implementação da Bolsa-Escola, havia 92 % e 3,4 % respectivamente.

Apesar da inexistência de dados mais precisos, é razoável supor que a Bolsa-Escola tenha atuado no aumento da renda dos 10 % mais pobres e conseguido retirar crianças do mercado de trabalho.

6.2.6.2. Sobre as taxas de evasão escolar e repetência

Os efeitos do programa são também educacionais. De um modo geral, a Bolsa-Escola evita a evasão escolar e interfere nos índices de repetência. As duas tabelas abaixo comparam a evasão escolar em Brasília entre todos os matriculados no Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do 1º grau) e os atendidos pela Bolsa-Escola e os índices de repetência destes dois grupos.

Índices Comparados de Evasão Escolar - 1996

Total			Alunos da Bolsa-Escola		
Matrícula inicial no Ensino Fundamental	Evasão	%	Matrícula inicial	Evasão	%
331.220	24.526	7,4	38.361	167	0,4

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

Índices Comparados de Repetência Escolar - 1996

Total			Alunos da Bolsa-Escola		
Matrícula inicial no Ensino Fundamental	Repetência	%	Matrícula inicial	Repetência	%
331.220	59.937	18,1	38.361	3.071	8,0

Fonte: GDF/SE/Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola.

6.2.6.3. Sobre a situação de rua de crianças e adolescentes

Foi constada a diminuição de 36 % no número de crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília, no período de setembro de 1996 a setembro de 1997. Hoje, são 574 crianças e adolescentes contra 892 em 1996⁴⁹.

Dos 892, apenas 56 foram encontrados nas ruas em 1997. Descartando os que completaram 18 anos (148 adolescentes), foram retirados das ruas 688 meninos e meninas. A redução no número e retirada das crianças das ruas deve-se a três fatores fundamentais: intensificação do atendimento direto às crianças e adolescentes nas ruas; aumento no número de visitas domiciliares às famílias das crianças e adolescentes em situação de rua e a expansão da Bolsa-Escola⁵⁰.

O número de novas crianças e adolescentes nas ruas de Brasília é de 518. Um terço mora em Brasília há menos de 5 anos. São membros de famílias de migrantes recentes, portanto um grupo que não é atendido pela Bolsa-Escola. Outro terço das crianças e adolescentes mora em cidades do Entorno (também não é alvo do Programa) e o restante sempre morou em Brasília.

Das 574 crianças e adolescentes em situação de rua em 1997, a grande maioria (89 %) é do sexo masculino. 84 % são adolescentes de 12 a 18 anos incompletos e 87 % moram com suas famílias. Do total, 34 % vão para as ruas todos os dias. 23% ficam nas ruas de manhã, tarde e noite, 49 % permanecem

por dois períodos e 25 % apenas um período. Quase 70 % das crianças e adolescentes nunca dormem nas ruas. 52 % das crianças e adolescentes estão estudando, sendo que desses, 57 % têm até a 4ª série do 1º grau e 39 % têm de 5ª a 8ª série do 1º grau.

A grande maioria (63 %) tem expectativas positivas em relação ao futuro. Estas expectativas estão relacionadas, principalmente, com profissionalização, escolarização e inserção no mercado de trabalho. Por fim, 74 % das crianças e adolescentes em situação de rua expressam o desejo de sair das ruas.

Entre as crianças e adolescentes em situação de rua, 80% delas passam os períodos nas ruas trabalhando em pequenos serviços, tais como: engraxar sapatos, lavar e vigiar carros, trabalhar como empacotador ou vendedor de balas e doces. Declaram que o dinheiro ou parte do dinheiro que conseguem com tais serviços é entregue às mães ou aos responsáveis.

Entretanto, boa parte das crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília são filhos de migrantes recentes, como foi dito acima. Em 1996, por exemplo, apenas 46,8 % nasceram em Brasília e somente 42,3 % sempre moraram na Capital. Ainda, 33,3 % estavam em Brasília há menos de 2 anos e 45,3 % até 5 anos. Cerca de 27% moravam no Entorno (cidades de Goiás e Minas Gerais que dependem economicamente de Brasília).

Como Brasília é um foco de migrações de famílias pobres, seja do Entorno, seja de outras localidades, a resolução para a situação de rua e a pressão de crianças no mercado de trabalho de Brasília não depende apenas de uma política local.

7. Sobre o perfil de intervenção e as possibilidades dos PGRM

A primeira consideração é sobre a centralidade do papel do Estado no tratamento da questão da pobreza. Se as discriminações e as vulnerabilidades que levam à pauperização são fundamentalmente geradas pela dinâmica atual do mercado de trabalho, é preciso que haja uma intervenção reguladora por parte do Estado que subordine a lógica excludente do mercado aos interesses de defesa da qualidade de vida e da cidadania para todos, especialmente para os mais pobres⁵¹.

O diagnóstico da lógica da exclusão do mercado, da amplitude das carências sociais e da clientela que necessita de programas como o da Renda Mínima evidencia que estas problemáticas não podem ser relegadas ao âmbito privado da filantropia, mas são responsabilidade do Estado, única instituição capaz de redirecionar recursos e implementar programas que consubstanciem políticas de combate à pobreza.

Há uma concordância entre praticamente todos analistas que tratam deste tema e também do tema da renda mínima de que cabe ao Estado enfrentar a questão da pobreza. Esta concordância não significa, necessariamente, que as motivações dos distintos atores sejam as mesmas.

As posições que expressam a visão neoliberal podem ser interpretadas pela opinião do presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, quando se dirige ao Conselho de Governadores do BIRD, no final de 1997:

“Devemos reconhecer que vivemos ao lado de uma bomba-relógio (a exclusão) e que, se não nos mobilizarmos agora, corremos o risco de que ela venha a explodir no rosto de nossas crianças... Não é necessário permanecer longo tempo na Bósnia, em Gaza, ou na região dos Grandes Lagos na África, para saber que, onde não há esperança de progresso econômico, não pode haver paz. Sem equidade, ponto de estabilidade no mundo; sem um melhor sentimento de justiça social, nossas cidades não serão seguras e nossas sociedades não serão estáveis. Se não enfrentarmos a questão da exclusão, muitos de nós seremos condenados a viver isolados, com uma arma ao alcance da mão, oprimidos pelo medo.”⁵²

Da perspectiva democrática a questão não é a estabilidade política e a manutenção do *status quo*, mas a afirmação de direitos universais, a permanente mobilização pela afirmação de novos direitos de cidadania, a socialização da riqueza e da política, de tal forma que o desenvolvimento venha a garantir a todos os cidadãos a plena realização de suas efetividades⁵³.

Quanto ao caráter da intervenção, é preciso identificar com que objetivos e instrumentos o Estado intervém nesta questão. Estas ações, como os programas de renda mínima, que focalizam os mais pobres, integram políticas públicas de assistência social, são medidas absolutamente necessárias, mas é preciso

ênfatizar que nem toda ação assistencial constrói as condições que permitam a inclusão social daqueles que o mercado marginalizou.

As experiências consideradas demonstram que a situação dessas famílias não se altera, da perspectiva de sua inclusão, apenas com o benefício da renda mínima. Os resultados desses programas são extremamente positivos do ponto de vista da melhora da qualidade de vida destas famílias⁵⁴, que no entanto continuam vulneráveis no que diz respeito a educação, trabalho e moradia, as outras três variáveis, além da renda, consideradas determinantes da condição de pobreza pela pesquisa do Seade⁵⁵.

Urani, em sua avaliação, reconhece a centralidade da transferência de renda no combate à pobreza. Isto é, aponta que os programas de renda mínima podem ser o principal elemento estruturador de uma política de combate à pobreza, que no entanto requer a articulação de múltiplas iniciativas. Segundo ele, "um programa de combate à pobreza centrado em transferências maciças em dinheiro às camadas mais pobres da população parece ser uma estratégia adequada de combate à pobreza no Brasil, quando se considera que a pobreza no país não é causada pela incapacidade de gerar renda mas pela alta desigualdade"⁵⁶.

A sugestão de vários autores é, para além de garantir o acesso dos integrantes dos PGRM a serviços públicos como de educação, saúde, assistência social, a de articular políticas de transferência de renda com programas de educação e capacitação profissional. Sem dúvida, estes são elementos essenciais a uma política de inclusão, mas analisando o perfil de escolaridade dos adultos beneficiários dos programas de renda mínima, ele é tão baixo que é de se perguntar se este esforço resultará em maiores oportunidades de trabalho. Embora os programas de Campinas e Brasília estejam, em distintas fases, procurando conjugar estas políticas, os resultados neste sentido são bastante limitados. A constatação destas dificuldades sugere a montagem de processos pedagógicos e programas profissionalizantes compatíveis com a capacidade de aprendizado desta clientela.

O que estas experiências estão a ensinar em seus ensaios, acertos e erros, é que não há políticas de combate à pobreza

com resultados efetivos de inclusão sem se articular a questão social à questão econômica. Vem daí toda a discussão que hoje se coloca na ordem do dia em torno da criação de uma economia popular, de uma economia solidária, da geração de emprego e renda, da organização de cooperativas de trabalhadores, do estímulo ao surgimento das micro-empresas, do micro-crédito, etc.

E essa articulação do social ao econômico, na medida que trabalha com proposições de transferência de renda, de uma regulação democrática do mercado, diz respeito não somente aos pobres, mas envolve toda a sociedade, ganha cada vez mais espaço na agenda política nacional. A questão de como enfrentar a pobreza passa a ser um tema público, que diz respeito a ricos e pobres, e passa a requerer, a partir de uma intervenção reguladora do Estado, a construção de um novo pacto social que se oriente para combater todo tipo de discriminações que produzem as vulnerabilidades que, por sua vez, levam à pauperização.

Mas se essa pode ser uma referência estratégica, há que se construir os caminhos que tecem esta articulação entre a questão social e a questão econômica. Incorporar às políticas de combate à pobreza hoje em curso iniciativas que apontem para a construção desta regulação democrática do mercado, para a construção de formas solidárias de relações econômicas, o que aliás já vem sendo feito em muitos casos.

Apenas para ilustrar do que se trata, existem experiências como a de Belo Horizonte no campo da segurança alimentar que apontam neste sentido: estímulo à pequena produção agrícola, comercialização direta entre pequeno produtor e consumidor, controle de preços e de qualidade pelo poder público. Políticas que fortalecem os pequenos produtores, aumentam o emprego rural, aumentam e barateiam a oferta de alimentos, regulam os preços do mercado e garantem a qualidade dos produtos. Ou a proposta de Terezina de organizar uma cooperativa de serviços de manutenção da cidade, na qual cursos de profissionalização habilitarão pedreiros, pintores, encanadores, jardineiros, etc. a atenderem demandas dos moradores da cidade, com a garantia da qualidade, da segurança, e da supervisão do poder público local.

Esta perspectiva de regulação democrática do mercado também tem uma trajetória de experiências acumuladas que

podem muito bem subsidiar a formulação de novas políticas neste campo. É o caso das câmaras setoriais da indústria automobilística, que reuniram empresários, trabalhadores e o poder público e discutiam desde planos setoriais de investimentos, até índices de produtividade, reajustes salariais, relações de trabalho, até que o governo federal decidiu se retirar, terminando com a experiência.

Ou como o Fórum do Prê-Zeis, do Recife –que trata do zoneamento da cidade, do uso do solo e da determinação das zonas especiais de interesse social. Aí se representam ainda hoje os setores empresariais da construção civil, da comercialização de imóveis, associações de moradores de favelas, entidades populares e movimentos sociais em defesa da moradia, ongs e o poder público. A definição do uso do solo determina os preços de mercado inclusive da área em torno e, por isso, é discutida e definida neste coletivo, atribuindo prioridade ao social.

De toda forma, uma regulação democrática do mercado supõe a existência de um espaço público de negociação –cuja responsabilidade de criação é do poder público– e uma participação ativa das representações coletivas dos múltiplos interesses da sociedade civil na definição de políticas públicas de combate à pobreza. Experiências como a dos Conselhos de Assistência Social, dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, dos inúmeros conselhos criados pelas Leis Orgânicas Municipais –que têm uma representação paritária governo/sociedade civil– estão a amadurecer em nossa sociedade a compreensão do que pode ser uma regulação democrática de políticas públicas.

Por fim, é preciso enfatizar a importância de incorporar no combate à pobreza as organizações sindicais, entidades populares, associações de todo tipo, movimentos sociais, enfim, todo um conjunto de instituições e movimentos que imprimem o sentido democrático às relações seja no interior da sociedade civil, seja com o Estado em seus diversos níveis. São estas forças sociais, em articulação com os governos, que podem impor ao mercado novos termos de relação, fazendo com que a riqueza produzida pela sociedade seja reorientada na sua destinação, se colocando a serviço do bem estar social de todos.

NOTAS

1. "The State of the World". World Resources Institute, 1997.
2. Estes dados foram retirados do trabalho "Governabilidade e Pobreza: o desafio dos números", Rocha, IPEA/DIPES, in "Governabilidade e Pobreza no Brasil", Valladares e Prates Coelho (orgs.), ed. Civilização Brasileira, RJ, 1995. Os conceitos em seguida enunciados são referidos no mesmo artigo: Pobre é aquele que tem uma renda insuficiente para atender suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, etc. Indigente é aquele cuja renda não lhe permite atender nem mesmo suas necessidades alimentares.
3. "Participação de salário no PIB cai para 38 %", Mário Moreira, FSP, 21/12/1997.
4. "Todas as mentiras sobre o Brasil de FHC", Biondi, FSP, 03/07/97.
5. "Concentração de renda tem redução", O Estado de S. Paulo, 13/11/97.
6. "Pesquisa de Condições de Vida no Município de Campinas - primeiros resultados", Seade, São Paulo, 1994.
7. "Pobreza no Brasil: quatro questões básicas". Ricardo Barros, José Márcio Camargo e Rosane Mendonça, policy paper 21, Fundação Friedrich Ebert - ILDES, 1996.
8. "Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos", Francisco de Oliveira, Cadernos Abong, 1995.
9. "O Desempenho financeiro das políticas sociais federais", Medici, in *Os gastos públicos federais com as políticas sociais*, Cadernos Abong, 1995.
10. "Quem são os primos pobres do orçamento?". Ib Teixeira, Rev. *Conjuntura Econômica*, FGV, julho de 1995.
11. "Sangria dos municípios", Raul Pont, FSP, 25/10/97.
12. "Necessidades de financiamento do setor público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil", Fabio Giambiagi, BNDES, RJ, março de 1997.
13. "Males Globalizados", Paulo Moreira Leite, Rev. *Veja*, 28/02/96.
14. Esta avaliação é desenvolvida por mim no artigo "Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social?", Silvio Caccia Bava, in *O Novo Município: economia e política local*, Rev. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10/3, Fundação SEADE, jul-set/96.
15. "Governabilidade e Descentralização", Ladislau Dowbor, in *O Novo*

Município: economia e política local. Rev. São Paulo em Perspectiva, vol 10/3, Fundação SEADE, jul-set/96

16. Desenvolvo mais este argumento em “Dilemas da Gestão Municipal Democrática”, Silvio Caccia Bava, in *Governabilidade e Pobreza no Brasil*, L.Valladares e M. Prates Coelho (orgs.), Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.

17. “Evolução real e estrutura da receita dos Municípios não-capitais: 1988-1990”, Rio de Janeiro, 1992, citado em “A Atuação do Município no Combate à Pobreza: possibilidades e limitações: Lino Ferreira Neto, IBAM, in *Governabilidade e Pobreza no Brasil*”, Licia Valladares e Magda Prates Coelho (orgs.), Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.

18. Para uma exposição mais detalhada destas questões, ver “La situacion de los gobiernos locales en Brasil”. S. Caccia Bava, *Descentralizar en America Latina?*, Programa de Gestion Urbana - PGU. UNCHS/PNUD/BIRD/GTZ, Quito, 1995

19. “Descentralização e políticas de combate à pobreza: observações sobre o caso brasileiro”, Draibe, S.M.e Arretche, T.S., Nepp, Unicamp, São Paulo, 1995.

20. “Crise Federativa. Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal: efeitos perversos da descentralização”, Marcus André Melo, in *O Novo Município: economia e política local*, Rev. São Paulo em Perspectiva, vol 10/3, Fundação SEADE, jul-set.

21. Brasília, Campinas, Belém, Jundiaí, Belo Horizonte. Ribeirão Preto, Vitória, Macapá e Santana. Palmas, Manaus, Salvador.

22. Ver “Renda Mínima”, Vera da Silva Telles, Pólis, São Paulo, 1998.

23. Suplicy, Eduardo. *O reconhecimento da renda mínima*. Folha de São Paulo, 21/10/97, p.1-3: in Telles, op. cit.

24. Folha de São Paulo, 07/11/97.

25. Seminário promovido pelo Ildes em 1995.

26. Este capítulo se apoia principalmente no texto *Perfil do Município*, do Plano Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Campinas, elaborado em 1997.

27. Fernandes, E., “Neoliberalismo faz 44% dos metalúrgicos de Campinas perderem o emprego”, in *Correio da Cidadania* n° 75, 1988.

28. Este capítulo se apoia principalmente no trabalho realizado pelo Instituto Pólis para a Prefeitura de Campinas intitulado “Construindo Novos Rumos para a Administração Pública”, Prefeitura Municipal de

Campinas, julho de 1996.

29. "Trabalho com famílias: em busca de um modelo", série Trabalhando com Famílias. Crianças e Adolescentes no Município de Campinas, Secretaria da Família, Criança, Adolescente e Ação Social, Prefeitura Municipal de Campinas, 1997, pp. 7.

30. "Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima", Prefeitura Municipal de Campinas, 1994, p. 3.

31. "Pesquisa de Condições de Vida - Campinas - primeiros resultados", Fundação SEADE, out/1995.

32. São dados da SMFCAAS/PMC produzidos pelo NEPP/UNICAMP.

33. "O Programa de Renda Mínima de Campinas", Maria do Carmo Brandt de Carvalho e Denise Blanes, IEE/PUC-SP/ UNICEF, 1997.

34. "Programa de Renda Mínima em Campinas: do pioneirismo a resultados alcançados", SFCAAS/PMC, maio/96.

35. Idem, p. 23.

36. Idem, p. 22.

37. Plano Municipal de Assistência Social, p. 38, SFCAAS, Campinas, 1997.

38. "O Programa de Renda Mínima de Campinas", p. 47, Maria do Carmo Brandt de Carvalho e Denise Blanes. IEE/PUC-SP/ UNICEF, 1997.

39. "O Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar na Administração Chico Amaral", paper, SMFCAAS, abril de 1997, p. 2.

40. "O Programa de Renda Mínima de Campinas: uma estratégia de combate à pobreza urbana", p. 23, Ana Fonseca e Liliam Montali, XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, outubro de 1996.

41. "Deserdados apontam erro de programa em Campinas", Folha de São Paulo, 3 de janeiro de 1998.

42. Este capítulo é retirado do texto "Bolsa-Escola: Renda Mínima associada à Educação", de Carlos H. Araújo, Codeplan, Brasília, 1998.

43. "(...) importa salientar uma outra especificidade, que foi a de ter um projeto, não explícito, de exclusão sócio-espacial da população pobre, antes mesmo de sua inauguração. A apartação no território se processou com os habitantes do canteiros de obras e das favelas que se espalharam na cidade em construção." (Paviani, 1997: 49).

44. Todos os dados sobre renda familiar foram extraídos de uma pesquisa realizada pela Companhia do Desenvolvimento do Planalto Cen-

tral: (CODEPLAN, 1997).

45. Para maiores detalhes sobre a população de rua em Brasília ver (Bursztyn e Araújo, 1997) e (Bursztyn e Araújo, 1998).

46. Ver Urani, 1995.

47. Dados da Secretaria de Educação do Governo de Brasília, Comissão Executiva do Programa Bolsa-Escola, coletados até 13/8/97.

48. Os efeitos da Bolsa-Escola não se restringem aos filhos. O fato das mães serem as principais requerentes traz como consequência uma maior responsabilização delas para com os seus filhos. Em um recente relatório de pesquisa, elaborado pela Universidade de Brasília, Silva atenta para este fato. "Acredita-se que vários fatores possam ser responsáveis: melhorias das condições de vida, manuseio de uma documentação própria bem como de uma conta bancária, constituindo a consciência de cidadania, maior preocupação com o desempenho escolar dos filhos." (Silva, 1997: 28).

49. Esses dados baseiam-se em duas pesquisas realizadas pela CODEPLAN em 1996 e 1997. As pesquisas tinham como objetivo investigar o perfil e estimar o número de crianças e adolescentes em situação de rua em Brasília. A metodologia de contagem e análise geral dos dados coletados podem ser encontradas em (Araújo e Reis, 1996) e (Araújo e Reis, 1997).

50. A intensificação do atendimento direto às crianças e adolescentes nas ruas e o aumento no número de visitas domiciliares às famílias das crianças e adolescentes em situação de rua são atividades da Secretaria da Criança e Assistência Social do Governo do Brasília.

51. Este tema é tratado em "Desenvolvimento Local - geração de emprego e renda", Silvio Caccia Bava (org.), Revista Pólis 26, São Paulo, 1996.

52. "En Finir avec L' exclusion". James Wolfensohn discurso pronunciado na Assembléia anual do Conselho de Governadores do Banco Mundial, Hong Kong, setembro de 1997. A tradução é minha.

53. "O desenvolvimento como expansão de capacidades", Amartya Sen, Rev. Lua Nova, Cedec, São Paulo, 1993.

54. "na pior das hipóteses ela (a pobreza) seria reduzida para cerca de 1/3 do que era antes da implantação do programa", "Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate no Brasil", André Urani, DIPES-IPEA, Rio de Janeiro, julho de 1996, p. 38.

55. PCV/Seade, 1995, op. cit.

56. Urani, op. cit., p. 45

GLOBALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO
E SEGURIDADE SOCIAL:
A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE*

Pedro Luis Barros e Silva¹
Marcus André de Melo²

Los patrones de intervención social del Estado brasileño han sufrido recientemente transformaciones asociadas a dos procesos paralelos: la redemocratización del sistema político y la agudización de la crisis fiscal del Estado. Estas dos transformaciones se producen, además, en el contexto de un proceso de globalización de la economía (que reduce los grados de libertad de la política económica) y de reestructuración productiva (que reduce los niveles de inclusión social por la vía del empleo). Para poder sobrellevar las tensiones políticas generadas, el Estado fue adaptando su funcionamiento a las necesidades dictadas por la globalización y la restricción fiscal. Estos cambios se reflejan en la estructura de la seguridad social a través del proyecto de reforma contenido en la Enmienda Constitucional de 1995. A través de estas reformas se trata de introducir la capitalización como sistema complementario con objetivos financieros, por sobre un plan público de base más restringido y eficiente que el actual.

* Trabalho apresentado no seminário "Limites y posibilidades de nuevos sistemas de protección social en un Cono Sur dentro de um mundo globalizado", Buenos Ayres 18-20 março 1998.

1. Professor do Instituto de Economia/UNICAMP e Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. NEPP/UNICAMP. Correo electrónico: pedro@seade.gob.br.

2. Professor do Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco e pesquisador associado do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP/UNICAMP. Correo electrónico: melo@npd.ufpe.br.

Universidade Estadual de Campinas: Ciudad Universitaria de "Zeferino Vaz": Av. Albert Einstein 1300, CEP 13081-970, Campinas, Brasil. Tel.: (55-19) 239 3143/239 3901, fax: (55-19) 239 4519.

Introdução

O presente texto discute as transformações recentes no padrão de intervenção do estado brasileiro, com ênfase na intervenção social do estado. Tais transformações estão associadas a duas processos de natureza estrutural. De uma parte, o processo de redemocratização do país, que tem fortes repercussões sobre o controle social das políticas e sobre os processos decisórios; de outra, o processo de agudização da crise fiscal do estado brasileiro, que tem restringido marcadamente os graus de liberdade na condução de políticas públicas, e exigido ajustes setoriais de natureza estrutural. Estes dois processos constituem as balizas a partir das quais se analisa as iniciativas reformistas nas políticas públicas na Nova República e seus constrangimentos e possibilidades no contexto da globalização. A globalização coloca na ordem do dia a questão da competitividade internacional das economias, reduzindo os graus de liberdade da política econômica em relação a manutenção/expansão do nível de emprego, e impondo constrangimentos importantes à política fiscal. Por outro lado, o processo de globalização traz em seu bojo a reestruturação produtiva com base em um novo paradigma tecnológico, fortemente excludente do ponto de vista social.

A primeira seção do texto discute de forma sumária o processo de reforma do estado brasileiro numa perspectiva macro e comparativa. A segunda seção retoma a discussão anterior sobre a reforma do estado com referência específica à área da seguridade social. Nela se reconstrói de forma sucinta a agenda pública em torno da área da seguridade social desde 1988 até a atual revisão constitucional. A terceira seção examina a proposta de reforma do estado proposta pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que traz impactos importantes em relação reestruturação da proteção social no país. A seção final apresenta uma curta conclusão em relação aos pontos discutidos.

A Reforma do Estado: economia e política

Como já amplamente analisado na literatura, as décadas de 80 e 90 tem assistido, quer nos países capitalistas avançados

quer no âmbito da América Latina, a uma redefinição do padrão histórico de intervenção do estado. Essa redefinição está associada, como se sabe, à crise do *Welfare State* e a uma profunda redefinição do papel do estado. Com essa redefinição se constituiu uma ampla agenda de reformas, de inspiração neoliberal, que aponta para novas formas de resolução da crise baseadas na idéia do Estado-mínimo como o arcabouço adequado a uma economia de mercado. Com essa agenda buscava-se reduzir a capacidade regulatória dos estados nacionais, retirar o estado de funções produtivas, e promover uma redução da estrutura administrativa dos estados nacionais. No plano das políticas públicas ela apontava também para a descentralização e privatização de atividades sob controle do estado e a descentralização. A privatização de determinadas áreas produziria as condições para o setor público desempenhar o que seria as funções quase clássicas do Estado mínimo: ações de estabilização econômica, administração da justiça, defesa nacional e garantia de acesso das populações de baixa renda às ações residuais de assistência social.

Tal agenda, na esfera da política social, está centrada em um conjunto articulado de proposições. Em primeiro lugar visa redefinir o balanço entre as esferas pública e privada, via redução da intervenção do estado na oferta de bens e serviços de natureza social. À esfera pública caberia uma ação direcionada para os grupos sociais impossibilitados de responder às ofertas de mercado para o provimento destes serviços. Em segundo lugar, a oferta pública deveria assumir a qualificação simplificada e de baixo custo, para assegurar maior abrangência e maior eficácia na relação custo/benefício. Ainda nessa linha busca-se instituir mecanismos de controle e recuperação de custos, como por exemplo, cobrança de taxas seletivas. Em terceiro, o estímulo à privatização através de fomento ao mercado de assistência médica voltado para empresas e assalariados de média e alta renda, bem como à privatização ou ampliação do mercado privado de previdência social.

A análise do ciclo de reformas a que se assistiu a com base nessa agenda não pode ser efetivamente empreendida sem que incorpore à análise a interação entre os atores internacionais e os atores nacionais relevantes das diversas arenas decisórias. Vale observar que, com a progressiva integração de mercados

-à nível regional e global- essas interdependências tendem a se acentuar no futuro próximo, fortalecendo o papel das entidades transnacionais na formação de agendas governamentais. Na Europa, a questão dos determinantes supranacionais das políticas públicas tem emergido como uma dimensão importante da unificação. Na esfera da política social, Deacon se referiu de forma bastante apropriada a ocorrência de um duplo processo de *globalização da política social* -em virtude do papel cada vez maior desempenhado pelas agências internacionais na área de política social-, e de *socialização da política mundial* -expresso na crescente incorporação de questões "sociais" à agenda mundial (p. 5)³. Nas últimas décadas as preocupações militares deram lugar a questões econômicas e de comércio as quais por sua vez foram gradativamente substituídas por questões sociais (*dumping* social; migrações, etc.) e ambientais como *issues* centrais (ou no mínimo tão importantes quanto os primeiros) na agenda das negociações internacionais.

Para Mishra⁴ a socialização da agenda global é positiva porque a reversão do processo de deslegitimação de questões sociais no plano doméstico dos países, pela crescente centralidade que as questões de competitividade internacional e da política fiscal, exige ação no plano transnacional.

Várias questões foram formuladas buscando-se balizar as pesquisas sobre as reformas de inspiração neoliberal. Como surgiu a nova onda de reformas em escala global? Como se difundiram? Qual o papel de fatores domésticos (coalizões políticas, mudanças na morfologia social, características do aparelho de estado) na explicação da gênese das reformas? Quais são os mecanismos pelas quais se difundem? A primeira questão tem dado margem a respostas de vários matizes.

Para alguns as reformas apenas expressam a agenda de uma grande reação conservadora às conquistas e benefícios conquistados pelos trabalhadores e assalariados no marco do Estado de Bem Estar. Para os analistas que enfatizam a dinâmica política, o neoliberalismo representa um movimento social que engendrou uma grande coalizão conservadora que se constituiu em vários países, tendo início na Inglaterra com a ascensão de Thatcher. Outras explicações se centram no nível sistêmico da análise, e apontam para o esgotamento do longo ciclo expansivo do pós-guerra e de seu suporte institucional e político. O fim

do Fordismo e de sua matriz institucional inaugura um período em que o círculo virtuoso entre redistribuição e acumulação se rompe. Um novo período surge em que os imperativos de sobrevivência num quadro de aguçamento da competição internacional e de globalização financeira impõem reformas domésticas compreensivas (envolvendo da seguridade social e direitos sociais à questões tributárias e do marco institucional e constitucional do país) voltadas sobretudo para aumentar os índices de competitividade nacional. As análises que privilegiam este ponto deslocam as explicações de caráter ideológico, e apontam para imperativos sistêmicos (crise fiscal, crise de balanço de pagamentos, etc.) que impelem os países ao ajuste estrutural.

A discussão acima –que se centra na gênese das reformas– está hoje em larga medida superada na agenda de pesquisa uma vez que, na maioria dos países, as reformas ou já foram realizadas ou estão em curso. A nova agenda se detém em questões relativas à viabilidade política das reformas e para o papel de certos agentes de mudança –no caso as agências internacionais– na sua implementação efetiva. Como se sabe a agenda de reformas foi formulada e difundida, em larga medida, por organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial e o FMI, entre outros. Estas agências apresentam especificidades no que se refere a este modo de difusão e internalização da nova agenda. Na realidade, em alguns casos algumas agências ofereceram resistência à difusão dessas propostas, e ofereceram uma contra-agenda (cfr. UNICEF, CEPAL). Para a área social Deacon sugere um pequeno inventário de projetos de política social para algumas agências: liberalismo e política social residual (FMI), liberalismo social (Banco Mundial), corporatismo conservador (União Européia), social democracia e política redistributiva (OIT)⁵.

Examinando o caso latinoamericano Mesa Lago⁶ identifica um continuum ideológico entre as propostas do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização Internacional do Trabalho, e Associação Internacional de Seguridade Social, e assinala que a difusão do paradigma chileno para a previdência social tem ocorrido sem considerar as especificidades institucionais, econômicas e do mercado de trabalho nos países da região.

Kay assinala com acuidade que a única região do mundo a implementar reformas da previdência social baseadas em regimes de capitalização (mistos ou puros) é a América Latina. Para esse autor a viabilidade política das reformas desse tipo na região pode ser explicada pelo papel de variáveis externas: as agências internacionais e a dinâmica da globalização que mina a capacidade de resistência das *constituencies* beneficiárias do antigo regime.

A grande transformação ocorrida no papel do estado na economia e na sociedade nas duas últimas décadas levou a iniciativas compreensivas de reforma do estado, em virtualmente quase todas os países capitalistas industrializados e semi-industrializados. A reforma do modo de intervenção do estado na economia implicou em mudanças marcadas em suas estruturas organizacionais. Impulsionadas por crises fiscais importantes, tais reformas redefiniram globalmente o mix público-privado, o marco regulatório –desregulamentando e flexibilizando mercados (mercados de capitais, de trabalho, financeiro, etc.)– e promoveram a descentralização e reordenamento administrativo. No plano administrativo e organizacional estas reformas foram informadas pelo chamado “paradigma pós-burocrático”. Alguns autores cunharam essa expressão (como alternativa à “gerencial”) para referir-se ao novo paradigma emergente. Esse novo paradigma está centrado na idéia do primado dos resultados da organização sobre seus aspectos processuais associados ao ideal tipo weberiano de burocracia pública. Além disso, princípios como os de qualidade total e orientação para o cliente adquirem grande importância nesse paradigma. Os conceitos de eficiência entendida como concentração, centralização e controle dá lugar a estratégias não coercitivas e impositivas de implementação, e à busca do consenso nas estruturas administrativas a partir da introdução de estruturas de “governança” adequadas. As estruturas organizacionais pós-burocráticas são horizontalizadas e com forte delegação intra-organizacional, e frequentemente imersas em processos de competição administrada (*managed competition*) entre as unidades da organização. Esses novos princípios gerenciais (qualidade total; reengenharia; *downsizing*; *just in time*, etc.) se originaram nas corporações privadas e se difundiram para a administração pública na década de 80. O leitmotif para o surgimento dessas inovações no mun-

do empresarial na década de 70 foram os novos imperativos de competitividade em economias que crescentemente se globalizavam e as mudanças no paradigma tecnológico da produção de bens e serviços associados à emergência do pós-fordismo.

A onda reformista na administração pública se difundiu, na década de 80, rapidamente de um conjunto de países pioneiros –Inglaterra, EUA e Nova Zelândia– para o resto do mundo. No Brasil, o paradigma pós-burocrático ou gerencial informa de maneira nítida a proposta de reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso⁷. Elites reformistas e burocracias especialistas cumpriram papel destacado na difusão desse paradigma⁸.

Em síntese, o ambiente político das duas últimas décadas tem sido marcado profundamente por reformas estruturais voltadas para a redefinição do papel do estado na economia e na sociedade. No Brasil essas transformações ocorrem em um contexto pós-autoritário que agrega à análise um segundo foco analítico, qual seja, o, papel das instituições do setor público no processo de consolidação democrática⁹. Na incipiente democracia brasileira o modo de funcionamento e efetividade das instituições e estruturas organizacionais recém-criadas como também o próprio processo –e capacidade– de criação de novas instituições e organizações adquirem grande importância não só analítica mas também normativa¹⁰.

A Seguridade Social: da Constituinte à Reforma do Governo FHC

Esta seção retoma a discussão anterior sobre a reforma do estado com referência específica à área da seguridade social. A agenda da reforma do estado no início da chamada Nova República no Brasil (1985-1989), e contrasta marcadamente com a agenda que se formou a partir do Governo Collor (1990-1992). A agenda da revisão constitucional na área da seguridade social representa em larga medida a desconstrução da agenda estruturada durante a Assembléia Constituinte de 1988. A agenda da constituinte para a área social era uma agenda de orientação reformista e social-democrata, enquanto a agenda atual oscila entre uma forte convergência programática com as

propostas neoliberais e um incrementalismo pragmático voltado para resolver distorções pontuais.

Os temas centrais da agenda constituinte¹¹, na área da previdência social, referiam-se:

- *à discussão em torno do resgate da “dívida social da nação”,
- *descentralização da Política de Saúde (pela constitucionalização do antigo SUDS no SUS - Sistema Unificado de Saúde
- *conceito de seguridade social que deveria informar a carta;
- *à equalização e de benefícios e (aumento do) grau de ‘inclusividade’ do sistema;
- *às formas de defesa do valor real das transferências (fixação de um piso mínimo de benefícios; irredutibilidade do valor real dos benefícios previdenciários no tempo);
- *e a mecanismos que poderiam assegurar diversidade e equidade na forma de financiamento.

A descentralização se constituiu numa peça central da agenda reformista da Nova República em virtude de dois desenvolvimentos. Em primeiro lugar a centralização característica do autoritarismo burocrático do regime militar converteu a descentralização num princípio ordenador das mudanças para os setores de esquerda. No caso específico da Nova República também cumpriram um papel destacado para certas elites intelectuais as experiências espanhola e francesa de descentralização devido à forte visibilidade política que alcançaram. Para a descentralização da política de atenção à saúde –a política setorial emblemática desse processo– o modelo foi as reformas que ocorreram na Europa na década de 70. O Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS) –que com a constituição passa a ser denominado Sistema Único de Saúde (SUS)– representou em sua forma mais acabada o projeto de descentralização das políticas públicas. Nessa visão a descentralização representava a possibilidade de ampliação do controle social sobre as políticas públicas.

Por outro lado, a descentralização se constituía numa peça também importante do pensamento liberal de oposição ao regime. Em consonância com o ideário liberal de redução do papel do estado a descentralização era vista por esses setores –visão que partilhava com as agências multilaterais– como uma

forma de retirada do estado central e de redução do escopo da ação pública. Na Nova República as duas matrizes –à esquerda e a direita– engendraram uma coalizão frouxamente articulada mas que logrou conferir um forte viés municipalista não só à Constituição de 1988, como também às diversas propostas de políticas. O mais significativo a ser destacado aqui é que o denominador comum às duas posições é a visão de que a descentralização se constituía no instrumento eficiente de engenharia político-institucional da democracia emergente.

O projeto do SUS estava ancorado nas seguintes idéias-força:

- * descentralização, tida como responsável por maior efetividade nas ações, além de, pretensamente, promover um ganho substantivo no campo da democratização das decisões e da participação;
- * universalização do atendimento, a partir da eliminação das barreiras de acesso ao sistema de saúde, características do sistema de assistência médica gerenciado, até então, pelo Ministério da Previdência e Assistência Social através do seu Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS), que só atendia trabalhadores inseridos no mercado de trabalho ou os contribuintes da Previdência.
- * eqüidade, entendida como acesso igualitário à atenção médico-hospitalar, independente do status social do usuário;
- * integralidade, isto é, a disponibilização de serviços de saúde de natureza preventiva e curativa, em qualquer nível de complexidade, com prioridade para as atividades preventivas.

O objetivo de tornar o gasto mais eficiente e efetivo associou-se diretamente à racionalização da oferta e foi subjacente à própria idéia de sistema, no qual os três níveis de governo trabalhariam de forma integrada e racional, com clara divisão de responsabilidades e comando único do setor em cada esfera¹².

O processo de implementação da descentralização da saúde que foi deslançado em 1987 com o Sistema Único e Unificado de Saúde (SUDS) foi no entanto um processo tortuoso por várias razões que não cabe aqui examinar. A implementação do SUS implicava em uma transferência massiva de recursos humanos e instalações físicas da rede pública a cargo do governo federal

e dos estados para a esfera municipal. O poderoso Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) foi extinto e os recursos que comandava deveria, segundo o modelo, ser transferidos automaticamente para os municípios segundo critérios de população e carências, e com a plena implementação do SUS, com base no perfil epidemiológico das comunidades. A gestão dos recursos do SUS estaria a cargo de comissões tripartites locais que permitisse o controle social e transparência das decisões de gasto.

A discussão do conceito de seguridade social, por sua vez, ocupou espaço importante na agenda constitucional, prevalecendo a noção de seguridade como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, e associado à idéia de universalidade de cobertura e atendimento. A defesa do valor real das transferências se constituiu num ponto importante na medida em que a variável de ajuste do sistema da previdência entre 1979 e 1986 havia sido o valor real de benefícios que sofreu forte compressão. Num contexto de inflação alta e sustentada a manipulação tecnocrática de valores se constituía num mecanismo privilegiado de negação de direitos. A diversidade nas fontes de financiamento se constituiu num ponto essencial na medida que definia operacionalmente à integralidade das ações da seguridade.

A reconstrução política da agenda pública pós-constituente está balizada por três desenvolvimentos. Em *primeiro lugar* pelo protelado processo de regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social. Pelo lado do financiamento este processo foi obstaculizado pela contestação judicial do Cofins que perdurou até fins de 1993. Por outro lado, as leis orgânicas disciplinadoras desses dispositivos só foram implementadas tardiamente em 1990 (Lei Orgânica da Saúde), 1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social, lei 8212; seguida do Plano de Benefícios da Previdência Social, lei 8213); e 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social, lei 8742).

Em *segundo lugar*, pelo acirramento do comportamento defensivo do Tesouro Nacional tendo em vista a forte deterioração das contas públicas e diminuição dos graus de liberdade fiscal do governo. Neste contexto os estados e municípios, e sobretudo a previdência social, passaram a se constituir em atores

institucionais privilegiados do conflito fiscal intra-governamental¹³. O aumento da participação das contribuições sociais –que não são partilhados com municípios e estados– na receita fiscal da união expressou o comportamento defensivo da união em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988.

O crescimento das contribuições sociais vinculadas significou “a ocupação crescente do espaço tributário e garantiu para a área social uma disponibilidade de recursos feita à revelia do orçamento fiscal ‘puro’ ”¹⁴. A área fazendária e de planejamento do governo passou a se mobilizar em torno da questão da rigidez orçamentária e necessidade de garantia de “receitas livres”, num movimento que evoluiu para a criação do Fundo Social de Emergência¹⁵. A receita das contribuições sociais que passou a representar mais da metade da receita tributária da união passou a ser disputada pelo Tesouro. Concretamente a disputa envolveu a forma de financiamento do Sistema Único de Saúde; do pagamento dos encargos previdenciários da união, do custeio e pessoal do Ministério da Previdência; e dos benefícios assistenciais e os não contributivos (pensões rurais e renda mensal vitalícia). A lei orgânica da seguridade estabeleceu um cronograma de desoneração da previdência social em relação aos encargos previdenciários da união, o que representou uma vitória pontual dos setores da previdência vis-à-vis a área fazendária e de orçamentação do governo. Até 1991 tais encargos eram financiados em sua quase totalidade com recursos da seguridade (Finsocial), o que foi reduzido paulatinamente pela chamada “operação desembarque” até o teto de 10 % estabelecido pela lei. As transferências do Tesouro para a seguridade –que têm como fonte a Cofins (ex-Finsocial) e contribuição sobre o lucro, além de recursos fiscais– tem sido erráticas, e significam efetivamente um veto à efetivação do orçamento da seguridade social. Boicotes e não-decisões pautou o padrão de atuação do Tesouro em relação ao orçamento integrado da seguridade social. O virtual aniquilamento desse orçamento se deu com a criação do Fundo Social de Emergência, e com a interrupção de repasses do Tesouro para a saúde em 1993.

Em *terceiro lugar*, pela ampla mobilização pela contrarreforma da previdência social iniciada na gestão Collor. É nesse contexto que se pode falar da construção social da idéia de crise da previdência social. Após a promulgação da Carta constitucional

de 1988, setores que não lograram se beneficiar com as mudanças se mobilizaram para obstaculizar sua efetiva implementação. Alguns setores burocráticos promoveram uma resistência passiva às mudanças, enquanto outros setores das *elites políticas e burocráticas* se mobilizaram em torno de duas idéias-força relacionadas mas não logicamente interdependentes: a da ingovernabilidade e o de reformas pró-mercado. A discussão em torno da questão da ingovernabilidade assumiu grande centralidade no debate público em torno das reformas recentes. Mas que isso ela se tornou um princípio ordenador do campo político¹⁶. A ingovernabilidade fiscal passou a ser invocada com base num duplo diagnóstico de rigidez fiscal e orçamentária, e de expansão de direitos sociais e do gastos social crescentes sem previsão de novas fontes de financiamento.

A difusão das reformas pró-mercado se difundiram no Brasil segundo um *timing* específico, que está sobredeterminado pelo processo de democratização no Brasil. Este pautou-se por ter sido produto de um pacto inter-elites, que se estendeu num longo período de tempo, e sobretudo por ter precedido o processo de ajuste e estabilização econômica. Os custos do processo de barganha política e da disputa distributiva (entre empresários e trabalhadores organizados, setores e firmas, corporações, e entes federativos) foram socializados e implicaram em expansão fiscal e aceleração inflacionária. A agenda das iniciativas reformistas na Nova República reflete o impacto das novas demandas engendradas pela democratização, e pela existência de muitos pontos de veto político devido à fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses. As iniciativas de reforma pró-mercado voltadas para o ajuste fiscal, desregulamentação e liberalização foram, dessa forma, diferidas no tempo. As iniciativas de reforma econômica assumiram um formato mais pragmático e menos programático do que nos outros países¹⁷. A *débaçle* do Governo Collor em 1992-1993, e no período recente, as crises cambiais do México (que substituiu o Chile como *show case* latino-americano para as agências multilaterais) e Argentina, deslegitimou as abordagens mais ortodoxas da agenda neoliberal.

A nova agenda pública foi balizada pela oportunidade proporcionada pela própria constituição através da emenda constitucional no. 2 que previa a realização da revisão constitucio-

nal a partir de cinco anos de sua promulgação. É nesse contexto que foram formuladas as primeiras propostas de revisão. O conteúdo substantivo das primeiras propostas de reforma da previdência social está fortemente marcado pelo reformismo cesarista do governo Collor. As propostas radicalizantes do Instituto Liberal, FIPE/PROSEG, e Instituto Atlântico que implicam na privatização do mercado de seguro social expressam o estado de coisas do Governo Collor e só adquirem sentido no contexto de autoritarismo e confrontação que marcaram aquela conjuntura, e que conferiam alguma factibilidade a propostas de mudança de caráter amplo e não-incremental¹⁸. No segundo momento do processo de agenda-setting da reforma da previdência social estas propostas radicalizantes foram abandonadas. Este segundo momento foi marcado pela agenda de negociação que presidiu a resolução da crise aberta, em setembro de 1991, em torno da proposta de reajuste dos benefícios previdenciários: a chamada "crise dos 147 %".

Esta crise resultou de uma sentença judicial favorável aos aposentados na contestação do sub-reajuste (54,6 %) das benefícios previdenciários em relação ao salário mínimo reajustado em 147,06 %. Após prolongada disputa judicial em torno da interpretação de dispositivos da lei de custeio e do plano de benefícios da previdência que fixavam o salário mínimo como indexador, o Supremo Tribunal Federal suspende a sentença de pagamento num quadro em que o governo alegava que a decisão levaria a previdência social à falência e o país ao caos econômico. A mobilização dos aposentados e a massiva cobertura do episódio pela mídia levou o governo a rever sua postura inicial e iniciar o pagamento parcelado da dívida em agosto de 1992.

Duas iniciativas no Congresso balizaram o processo de formação da agenda de discussões. Em primeiro lugar, a CPI da previdência, criada no governo Collor para investigar graves distorções nos valores de aposentadorias e pensões e que estariam dando origem a marajás da previdência¹⁹. Pela grande visibilidade que alcançou esta CPI permitiu a formação de uma clivagem importante no debate público. Por um lado, a posição advogada por alguns setores, sobretudo de esquerda, que alegavam que a chamada crise da previdência era uma crise gerencial evidenciada pelas graves distorções administrativas do sistema. Por outro lado, os setores, capitaneados por liberais

reformistas, que insistiam na inexorabilidade das distorções, que só seriam eliminadas pela privatização do sistema.

Em segundo lugar –e mais importante–, o Congresso instituiu uma Comissão Especial do Sistema Previdenciário com a atribuição, entre outras, de propor sugestões para a crise dos 147 %. A comissão se constituiu na grande arena para a construção do consenso reformista, além de ter projetado a previdência social enquanto *issue* de grande centralidade na arena pública. Por sua visibilidade, amplitude e densidade dos debates a Comissão Especial teve repercussões em vários níveis. Em primeiro lugar se constituiu num lugar de aprendizagem coletivas. Ela contribuiu para a formação de parlamentares especialistas em seguridade social. Em segundo lugar, permitiu uma aproximação entre elites burocráticas, especialistas setoriais, sindicais, etc.

As propostas de reforma do modelo de previdência social instituído pela Carta de 1988 que tiveram lugar nos últimos anos estão assentadas em um diagnóstico comum. Em linhas gerais este diagnóstico aponta para os seguintes aspectos que formam a agenda da contrarreforma:

- * Em primeiro lugar, o questionamento do conceito de seguridade social, onde se alega inconsistência entre o princípio de seguridade social e o de seguro que informam simultaneamente o capítulo social da constituição. Propõe-se assim a separação dos orçamentos da previdência social, da atenção à saúde e da assistência social.
- * Em segundo lugar, uma redefinição do mix público/privado na área da previdência social a partir da unificação ou redução dos sistemas previdenciários a um regime único básico, público (na maioria das propostas) e compulsório, e um regime complementar privado que deve cobrir os trabalhadores com rendimento superior à 1 ou 3 salários na maioria das propostas. (A delimitação do espaço a ser ocupado pelo mercado privado de fundos de pensão é definido operacionalmente na fixação do teto de benefício da previdência social básica). Propõe-se a extinção dos regimes separados para militares e servidores civis, e as chamadas aposentadorias especiais de algumas categorias profissionais (professores, magistrados, ocupantes de cargos eletivos, etc.).

- * A forma de financiamento será com base exclusivamente na contribuição individual dos trabalhadores, eliminando-se na maioria das propostas a contribuição do empregador.
- * Propõe-se na maioria das propostas regime de capitalização para os regimes suplementares e de repartição simples para o público (quando este é mantido e não privatizado).
- * São propostas medidas para aumentar o tempo de contribuição; reduzir a taxa de reposição (aposentadoria como percentagem do valor do salário da ativa); aumentar a idade mínima de aposentadorias e extinção da aposentadoria por tempo de serviço. No mesmo espírito se alinham as propostas (heterogêneas) que visam equalizar as idades de aposentadoria de homens e mulheres, e trabalhadores rurais e urbanos.
- * Também se propõe, como estratégia geral, uma redefinição de direitos sociais a partir da “desconstitucionalização” de matérias sociais na constituição, que passariam a ser tratadas por lei ordinária, obtendo-se maior reversibilidade nestas questões.
- * Propõe-se, como estratégia de seguridade social de forma ampla, restrições à “generosidade pública” na concessão de benefícios sociais (auxílio maternidade de 120 dias, renda vitalícia de um salário mínimo, elegibilidades com tempo de contribuição exíguo, entre outros).

A reforma do governo FHC

A reforma da previdência entrou na pauta da reforma constitucional em abril de 1995, logo após a inauguração do governo Fernando Henrique Cardoso em janeiro desse ano. A reforma teve um tempo de tramitação global de 41 meses, até ser aprovada, em junho de 1998²⁰.

A principal característica da reforma previdenciária aprovada em 1998 é seu caráter incremental e não estrutural. Nisso ela se distancia de modelos internacionais de reformas perseguidos nos últimos anos sobretudo no Cone Sul –o paradigma é o Chile–, e se aproxima das reformas graduais e de ajuste realizadas nos EUA, França e Alemanha. Na reforma atualmente em discussão na Câmara não se propôs, por exemplo, nenhuma mudança no regime de financiamento, sendo mantido o regime de repartição. Descartou-se a introdução de um regime de capitalização indivi-

dual compulsório ao estilo Chileno, idéia que chegou a ser contemplada durante o governo Collor. O gradualismo da reforma brasileira significa que ajustes estruturais –que não implicam necessariamente a instituição de um regime de capitalização– foram adiados para o futuro próximo.

A reforma, no entanto, representa um avanço significativo. nos termos em que foi como aprovada até o presente, ela permite a correção de fortes distorções e iniquidades no sistema sistema previdenciário. Também elimina privilégios de categorias profissionais específicas –jornalistas, professores (estes parcialmente por manteve-se a possibilidade de concessão de benefícios diferenciados para o magistério do ensino fundamental), magistrados, parlamentares– entre outros. Extingue a aposentadoria por tempo de serviço, introduzindo limites mínimos de idade para a concessão de aposentadorias e a figura do tempo de contribuição. O tempo de serviço –que incluía a bizarra contagem de tempo de estudo em colégio militar, além de muitas outras situações, constituiu-se em expediente para viabilizar aposentadorias precoces. O argumento histórico com que se justificava conceitualmente a aposentadoria por tempo de serviço efetivamente não se sustenta. Dizia-se que ela fazia justiça aos trabalhadores de baixa renda que ingressavam precocemente no mercado de trabalho e que têm menor expectativa de vida. E isto por duas razões. Em primeiro lugar os dados revelam que apenas as parcelas mais bem remuneradas aposentaram-se por tempo de serviço porque apenas uma parcela dos trabalhadores de baixa renda, com história laboral errática, conseguem comprovar vínculos empregatícios. Em segundo lugar porque embora o diferencial de esperança de vida ao nascer, entre brasileiros de diferentes classes sociais, seja abissal, os diferenciais de sobrevida após os 40 anos se tornam bastante reduzidos. Entre outras causas dessa diferença está o fato de que a mortalidade infantil (óbitos registrados em crianças até um ano de vida) é elevadíssima, e sem paralelo em países no mesmo nível de renda que o Brasil.

A reforma também elimina a aposentadoria integral para aqueles que ingressarem no serviço público após a aprovação da emenda e estabelece regras de transição para aqueles que já tenham ingressado. A regra de transição elimina distorções

existentes como por exemplo, o direito à integralidade de proventos após, em alguns casos limites, 3 anos de exercício de cargo ou função pública.

As outras distorções eliminadas referem-se à fixação de tetos máximos para valores de aposentadoria e a proibição de acumulação de aposentadorias, ou destas com remuneração de cargos, emprego ou função. Por fim a reforma estabelece o fim da paridade entre servidores ativos e inativos. Esta última medida e o estabelecimento de regras de transição para os servidores –prorrogando de 20 a 40 % o tempo requerido para aposentadoria– são as únicas medidas que potencialmente podem ter impacto sobre as contas do setor. As demais, em termos gerais, são bastante positivas e sua justificativa se dá no plano da moralidade e da justiça²¹. As mudanças só se concretizarão de fato daqui a 30 anos, quando se aposentarão as mulheres que ingressarem no mercado de trabalho esse ano (assumindo-se a aprovação da reforma ainda nesse ano).

O fim da paridade poderá representar um congelamento do valor real do estoque de benefícios existentes ou mesmo “arrocho” no pagamento de pensões e benefícios, embora o texto aprovado em primeiro turno garanta o valor real dos mesmos. Em um país onde a manipulação de índices pelo governo tem sido frequente, essa garantia não é efetiva para os cidadãos. Por sua vez as regras de transição representam –para utilizar a conhecida expressão americana– uma *self-fulfilling prophecy* (uma profecia que se autorealiza) ao contrário. O intento da proposta se anula na medida em que ela é anunciada. Ao promover uma corrida à aposentadoria segundo as regras antigas, os benefícios que o governo buscava obter são diferidos no tempo, com ganhos reduzidos ao longo prazo²².

Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso: a dimensão administrativa

*A Democratização e as Iniciativas de Reforma da
Administração Pública Brasileira 1985-1995*

Essa seção apresenta um quadro empírico simplificado das iniciativas de reforma administrativas entre 1985 e 1997. Várias

iniciativas de reforma administrativa no Brasil foram implementadas. Com a redemocratização e o advento da Nova República, em 1985, se forjou uma agenda pública reformista que estava ancorada em várias idéias força. Em primeiro lugar a idéia de descentralização da administração pública, para se promover maior autonomia e agilidade às instituições locais. Em segundo lugar, a desburocratização da intervenção pública, visando-se maior eficiência e efetividade. Em terceiro lugar, a democratização do setor público através da construção de mecanismos que o tornem mais transparente, e ampliação do controle social sobre a gestão pública²³.

Durante o governo Sarney, ocorreu a promulgação da Constituição Federal, em 1988, que promoveu mudanças marcantes na administração pública. Tais mudanças imprimem um movimento de politização da política de administração pública. O Poder Executivo perdeu autonomia para atuar na organização da administração pública, com a delegação de Poder ao Congresso Nacional (com sanção do Presidente) de dispor da organização e da criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas²⁴. A Constituição igualmente promoveu a descentralização de recursos orçamentários e a transferência de serviços públicos (tais como a educação) para estados e municípios. No bojo de uma recusa frontal ao regime autoritário, e forte mobilização dos funcionários públicos²⁵, a Constituição estabeleceu a isonomia salarial entre os Poderes, garantiu o direito de livre associação sindical para servidores públicos civis, instituiu o regime jurídico único para todas as esferas de governo e o plano de carreira para servidores da administração direta. Finalmente a Constituição de 1988 estabeleceu o princípio do Regime Jurídico Único²⁶.

Esse conjunto de medidas (transferência de poder legiferante ao Congresso, descentralização tributária e autorização da sindicalização dos servidores públicos, e RGU) alteraram radicalmente a dinâmica política da administração pública brasileira.

Em 1990, com o governo Collor observa-se uma deterioração da situação fiscal, a necessidade de estabilização da economia e o imperativo de controle do déficit público. O colapso da situação fiscal aliado ao cesarismo reformista levou o Governo Collor a promover cortes lineares de pessoal, extinguindo diversos órgãos e estruturas. O Governo Collor reformulou assim a agenda fran-

camente favorável aos interesses da burocracia pública, e inaugurou um discurso de confrontação com esses interesses. Ao desmonte da máquina pública tradicional, promovido pelas medidas adotadas, não correspondeu iniciativas de criação de uma nova estrutura governamental, menor e mais eficiente. Isso é patente no campo da atividade regulatória, que continuou atrelada à legislação, insuficiente e formal. A visão que se tinha da administração pública era a de uma burocracia patrimonialista, desorganizada e improdutiva. Para resolver esse problema propôs-se reduzir o número excessivo de funcionários e a superposição de tarefas e de funções que causam desperdício público. Um conjunto de medidas provisórias redefiniram as funções dos órgãos da Administração Pública direta, e definiu uma redução da máquina administrativa por meio de demissões e de colocação de funcionários públicos em disponibilidade²⁷.

O governo Collor deu continuidade ao programa de privatização de empresas estatais, à a regulamentação da descentralização do sistema único de saúde (SUS) e o processo de inovação dos modelos de gestão com a iniciativa pioneira do contrato de gestão (Hospital Sarah Kubitschek). Nesse contexto, implantou-se o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, que visava, no setor público, à adoção de parâmetros para mensurar a qualidade, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos, à modernização administrativa e à transformação do serviço público em um serviço voltado para o público.

A Reforma do Estado de FHC

O Governo Fernando Henrique Cardoso inaugura uma nova fase na trajetória recente das reformas da administração pública brasileira. Pela primeira vez uma estratégia compreensiva de reforma foi formulada e encaminhada por via de uma emenda constitucional²⁸. O recém criado Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) se constituiu no núcleo estratégico que deu conteúdo e direção política à reforma da administração.

O Plano Diretor da Reforma do Estado proposto pelo MARE se filia, como assinalado, ao novo paradigma que informou a nova onda de reformas administrativas na década de 80 em

muitos países industrializados. O Plano Diretor fornece diretrizes para a construção do novo modelo gerencial capaz de sustentar o redirecionamento do papel do Estado (Bresser, 1995). Este modelo é construído com base nos novos conceitos de administração pública: administração por resultados; governo por missões; delegação de funções. E ainda: descentralização política; descentralização administrativa; redução de níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada e não o da desconfiança total; controle de resultados; foco no cidadão. A administração gerencial se oporia à administração burocrática que se caracterizaria pela ênfase em formalismos, rigidez de procedimentos – “controle *a priori* de processos” em detrimento de “avaliações de resultados” – pela concentração e centralização de funções e pelo excesso de normas e regulamentos.

Com já foi amplamente discutido os princípios centralizados e hierárquicos da burocracia clássica foram incorporados à administração pública Brasileira com a reforma administrativa que se inicia em 1936, com a criação do DASP. O movimento de expansão da administração pública por meio da administração indireta, mais autônoma e flexível, demonstra os limites da administração burocrática para lidar com as demandas crescentes do Estado desenvolvimentista. Segundo (Bresser, 1995) esta idéia se consolida na reforma administrativa de 1967, com o Decreto-Lei 200, que procura racionalizar o sistema que vinha se desenvolvendo, desde a década de 30, regulamentando as autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Essa reforma teria sido uma tentativa de superação do paradigma burocrático (Bresser, 1995). Com a expansão da administração indireta, assumindo as atividades estatais de produção de bens e serviços. O Estado atuaria com maior eficiência, principalmente nas atividades econômicas. Entretanto, a condução das reforma levou-a ao fracasso. A possibilidade legal de contratar empregados sem a obrigatoriedade de concurso público, ao mesmo tempo em que facilitou a ocorrência de práticas fisiológicas, resultou no enfraquecimento da burocracia orgânica, uma vez que o regime militar deixa de investir na formação de administradores públicos, *optando por recrutar a elite administrativa através das empresas estatais, ao invés de promover concursos e desenvolver carreiras* (Bresser, 1995).

A Constituição de 1988 ignorou as novas orientações da administração que se identificavam com as formas mais descentralizadas e flexíveis propostas no Decreto-Lei 200. A percepção dos parlamentares na Assembléia Nacional Constituinte foi que a existência destas formas descentralizadas de administração abriria espaço para a patronagem, neopatrimonialismo e fragmentação do sistema público, principalmente nos níveis estadual e municipal. Esta percepção resultou em medidas que pretendiam fortalecer a administração direta. Deu-se tratamento igual à administração direta, às autarquias e fundações no que se refere à administração de pessoal. O artigo 37 da Constituição sujeitou as entidades da administração indireta, incluindo empresas estatais, a obedecerem ao procedimento licitatório público, segundo normas gerais de competência exclusiva da União.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado este foi um processo de retomada da construção do padrão burocrático clássico onde não são observadas as novas tarefas do Estado e as necessidades de flexibilização da administração pública (Bresser Pereira, 1996). A lei orçamentária passou a incluir autarquias e fundações, assim como o orçamento de investimento e estatais. Na prática, autarquias e fundações deixariam de se diferenciar da administração direta.

O Plano Diretor formula um quadro conceitual e propõe uma distinção entre os segmentos fundamentais da ação do Estado, visando permitir a identificação de suas estratégias específicas (Plano Diretor, *idem*). No aparelho do estado é possível identificar quatro setores: o Núcleo Estratégico, que corresponde ao setor que define as leis e as políticas públicas e que cobra o seu cumprimento; as atividades exclusivas, setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar (cobrança e a fiscalização de impostos, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o subsídio à educação básica, o controle do meio ambiente, a segurança pública, a previdência social básica, a fiscalização do cumprimento das normas sanitárias, o serviço de trânsito, etc.); os serviços não-exclusivos, que correspondem às atividades em que o Estado pode atuar simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais ou privadas. As justificativas para a intervenção do estado radicam no fato de que esses serviços envolvem direitos sociais fundamentais, como saúde e educação, ou porque envolvem “economias externas”;

a produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde a área de atuação das empresas, cujas atividades estão direcionadas para o lucro e que permanecem no Estado, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, seja porque faltou capital ao setor privado para a realização de investimento (Plano Diretor, 1995: 52-53).

O Plano Diretor propõe assim uma redefinição do papel do Estado: este deve assumir a função de promotor e regulador do desenvolvimento (e não mais o provedor direto de bens e serviços). No plano econômico, caberia ao Estado transferir para o setor privado por meio da privatização, as atividades que podem ser controladas pelo mercado, evitando as distorções e ineficiências resultantes da assunção direta pelo Estado das funções de execução (Plano Diretor: 17). Além disso, preconiza-se o Programa Nacional de Publicização, para promover a descentralização da execução de serviços que não envolvem a utilização do poder de Estado (serviços competitivos ou não exclusivos) para o chamado setor público não-estatal. Tais serviços devem ser subsidiados, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Como promotor desses serviços, o Estado buscaria realizar parcerias com a sociedade para seu financiamento aliando participação e controle social, cabendo ao Estado as funções de regulação e de coordenação. Ainda que o impacto direto da reforma seja na estrutura da administração federal, espera-se que seus princípios cumpram o papel de efeito demonstração para Estados e Municípios. No que se refere à prestação de serviços sociais e de infraestrutura, a estratégia de reforma contempla a progressiva descentralização vertical para as entidades sub-nacionais.

O Plano Diretor estabelece, desse modo, as bases conceituais para a proposição de mudanças estruturais no ordenamento institucional da administração pública federal, propondo para a flexibilização da administração indireta, a transformação de algumas de suas entidades. As autarquias seriam caracterizadas como Agências Executivas visando tornar mais eficientes as atividades exclusivas do Estado. As instituições que hoje prestam serviços sociais competitivos, fundamentalmente fundações públicas, seriam transformadas em organizações públicas não-estatais especiais, que o Plano Diretor denomina de Organizações Sociais.

A constituição das Agências Executivas e das Organizações Sociais garantiriam ao aparelho de Estado, maior capacidade de estado e de implementação de políticas públicas, tornando mais eficientes as atividades exclusivas e os serviços sociais competitivos, bem como a efetividade das ações desempenhadas pelo Núcleo Estratégico do Estado (Plano Diretor, *idem*). A proposta de reforma do Governo FHC, portanto, está ancorada em uma estratégia compreensiva de reforma consistente com um paradigma internacional de reforma. A proposta das organizações sociais está sendo implementada e certamente vai significar uma revolução no sistema brasileiro de proteção social.

Dentre as reformas constitucionais, a reforma administrativa é certamente aquela que apresenta maior grau de incerteza quanto a seu impacto no curto e médio prazo²⁹. Pode-se esperar um trade off entre maior flexibilização e aumento de personalismos e clientelismo na máquina pública.

Observações conclusivas

As iniciativas de reforma do estado a que se assiste no Brasil dos anos 80 se inscreve em um processo mais amplo de reestruturação em escala global das relações entre estado e sociedade a partir da segunda metade dos anos 70. Impulsionado pela combinação de fatores de várias ordens dentre os quais o processo de globalização, os imperativos de inserção competitiva das economias nacionais na nova ordem internacional, o esgotamento do padrão de financiamento do setor público e agudização da crise fiscal, aliados às novas demandas engendradas pelo processo de democratização –que ocorreu em escala ampla–, o movimento de reforma do estado tem um timing diferenciado de país a país. De uma perspectiva comparativa, o processo de reforma do estado no Brasil foi retardado por vários fatores. Ao contrário de muitos outros países, o processo de democratização precedeu à estabilização e ao ajuste estrutural das economias. Assim as reformas econômicas e das políticas sociais são implementadas em um contexto democrático, e estiveram sujeitas à contestação e resistência de grupos e setores corporativistas, dos jogos de patronagem e clientelismo, como também de setores que legitimamente resistiram aos custos

sociais do ajuste. De uma forma geral pode-se afirmar que as reformas no Brasil seguiram um padrão incrementalista.

O processo de reforma associado à revisão constitucional em curso no país representa em larga medida a desconstrução da agenda pública da constituinte. A reestruturação do marco institucional das políticas públicas que a revisão constitucional está promovendo está produzindo fortes incertezas na medida em que os benefícios são sentidos a longo prazo e o seu custo no curto prazo. Vale lembrar que, no curto prazo, os setores da população experimentado não só benefícios resultantes da estabilização monetária, mas também sofrido os custos do ajuste fiscal via redução de salários, aumento do desemprego e redução do gasto social. Esse descompasso produz fortes tensões na ordem política, sobretudo na esfera dos governos estaduais e municipais. A sustentabilidade das reformas, portanto, depende fundamentalmente da legitimidade e sustentação política dos governantes. O ovo de Colombo das reformas, dessa forma, consiste em conciliar reformas em um quadro de crescente "deficit de legitimidade".

A reforma do padrão de intervenção social do estado brasileiro em curso nos anos 90 atingiu o ápice durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Como assinalado, o reformismo do governo está ancorado em dois níveis: no plano administrativo mais amplo, e no plano da seguridade social em particular. A reforma administrativa que busca imprimir um formato mais gerencialista à administração pública. Embora aprovada essa reforma ainda não foi implementada. No entanto, pode-se afirmar com segurança que a autonomia a ser desfrutada pelas instituições públicas terão um impacto sem precedentes no perfil de intervenção do estado brasileiro na área social.

Do ponto de vista específico da previdência social, pode-se afirmar que embora os estudos que sustentam o diagnóstico governamental acerca das dificuldades atuais e futuras possam ser questionados, em vários aspectos, não há dúvida que o sistema previdenciário em seu desenho atual –face às características da política macroeconômica brasileira, da dinâmica demográfica e da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho– não se sustenta no médio e longo prazos utilizando o critério de repartição simples. Torna-se necessário introduzir a capitalização como critério de gestão econômico-financeira do sistema, crian-

do-se uma previdência complementar ampla, associada a um plano básico, mais restrito porém mais efetivo de benefícios para os segmentos que não satisfizerem os critérios atuariais de elegibilidade.

O sistema atual, não proporciona resultados que garantam uma operação eficiente, eficaz e efetiva da política setorial, não se produzindo por essa via os melhores resultados possíveis em termos de equidade e distribuição, e que qualquer mudança terá que considerar, fortemente, uma reforma de corte gerencial que transforme as bases operacionais do sistema.

Não se pode encontrar suficientemente claro e consolidado qual o conjunto de resultados esperados se as mudanças propostas ou em curso fossem totalmente implementadas, nem para o Governo (novas funções gerenciais ou regulatórias, níveis possíveis de descentralização ou desconcentração da gestão previdenciária); nem para beneficiários atuais ou futuros do sistema em termos de perdas e ganhos com a mudança do plano de benefícios e custeio; nem para o mercado financeiro e empresas estatais que seriam afetados pela introdução, em maior escala, de uma previdência complementar. Esse fato faz com que o Governo tenha dificuldades crescentes em estabelecer um processo atrativo de *logrolling* combinado com o estabelecimento simultâneo de *credible commitments*, ambos essenciais para o avanço da reforma, no que diz respeito às suas dimensões mais estruturais.

Os impactos visíveis sobre o mercado de trabalho ainda são muito incertos para autorizar o sancionamento da idéia de que a reforma o afetaria, positivamente, diminuindo o tamanho do mercado informal se combinada com alterações flexibilizando a legislação trabalhista.

Os impactos no campo da equidade e distribuição podem vir a ser positivos dependendo dos riscos cobertos pelo plano básico, do aperfeiçoamento da capacidade gerencial e da melhoria da eficiência e eficácia operacional e de gestão, o que melhoraria simultaneamente os benefícios e as condições de acesso da população de menor poder aquisitivo.

Como assinalado anteriormente o *timing* das reformas da seguridade em relação aos processos de estabilização é variável relevante para a explicação da probabilidade de sucesso das reformas. Reformas ocorridas nas fases iniciais de

implementação de processos de estabilização e ajuste estrutural, quando o ajuste fiscal está sendo enfrentado, se tornam inviáveis porque os custos de transição do regime anterior para o novo se tornam proibitivos.

Por sua vez, existência de um sistema sofisticado e altamente capitalizado de fundos de pensão de empresas em um país constitui-se em forte obstáculo à criação de um sistema complementar de previdência social a partir de instituições criadas *ex nihilo*, porque as reformas acarretam perdas para esse setor. Essa variável explica parcialmente o malogro das tentativas recentes em países como Brasil. O êxito das reformas nesses casos dependerá da engenharia institucional e financeira que é criada para o equacionamento desses custos, tornando os fundos de pensão existentes parceiros da coalizão reformista.

A tramitação da emenda constitucional da previdência apresentou várias especificidades. Essa emenda foi a que exibiu maior taxa de fracionalização do voto parlamentar e maior clivagem na base de sustentação parlamentar do governo dentre o conjunto das propostas de reforma constitucional. A trajetória dos trabalhos legislativos foi fortemente errática. Durante a fase de tramitação da emenda na Câmara, o governo sofreu três derrotas em processos de votação: na Comissão de Constituição e Justiça e em duas ocasiões no Plenário da Câmara. O governo pode reiniciar o processo de tramitação a partir do Senado, instância a partir da qual o governo recompôs o projeto anterior e onde se procedeu a nova formulação da proposta.

O processo de discussão das propostas também implicou em negociações extra-parlamentares envolvendo as centrais sindicais. Diferentemente da tramitação das reformas da ordem econômica em que a tática de obstrução converteu o processo num "plebiscito", como assinalou o Deputado José Genoíno, as reformas da previdência e da administração pública se constituíram nas únicas emendas constitucionais em que parlamentares da oposição participaram ativamente do processo decisório. Para o caso da previdência, no entanto, a especificidade da *issue area* não se traduziu em dissenso suficientemente forte para fissurar a base de partidos como o PFL e o PSDB, embora tenha produzido fortíssima fracionalização no PTB, PMDB e PPB.

Na fase final de tramitação da reforma o governo, o governo passou a exibir um certo desinteresse pela sua sorte , ao mesmo

tempo em que iniciou-se a divulgação de um projeto de reforma de corte radical. O governo sofreu derrotas adicionais, que implicaram na manutenção dos dispositivos existentes no que se refere à idade mínima de aposentadoria e a integralidade dos proventos de aposentadoria.

O fator isolado de maior influência nas dificuldades de tramitação das reformas relaciona-se à interdependência da reforma do sistema INSS e dos servidores públicos (onde se concentrava as mudanças), permitindo a formação de uma ampla coalizão de interesses entre os perdedores potenciais. Como assinalou Eduardo Graeff, assessor da Presidência da República, com acuidade: “mexer com os dois regimes na mesma PEC ajuda os adversários da reforma no setor público a usarem os trabalhadores do setor privado com tropa de choque [...] É melhor desmembrar logo e separar os adversários”³⁰.

Do ponto de vista comparativo com os processos de reforma no âmbito latino-americano, o *timing* das reformas da seguridade em relação aos processos de democratização parece explicar em alguma medida a probabilidade de sucesso das reformas. Reformas iniciadas em ambientes democráticos encontram dificuldades de implementação e se deparam com altos custos políticos para sua viabilização. Variáveis político-institucionais (federalismo, presidencialismo, e natureza do sistema partidário) adquirem assim grande centralidade para a explicação da taxa de sucesso das reformas.

NOTAS

3. Deacon, Bob (1993) “Global Social Policy: a Conceptual Framework and the East European Social Policy”, *paper presented at the Comparative Research on Welfare States in Transition*, Oxford, 9-12 Setembro; e Deacon, Bob (1994), “Global Institutions, Social Policy and Social Development”, *paper apresentado no seminário Views from the Top, Elites and Poverty*, International Sociological Association, Rio de Janeiro, 3-8 Novembro.

4. Mishra, Ramesh (1997) “Globalization and Welfare: an International Perspective on Social Rights”, *paper apresentado no XVII World Congress of IPSA*. Seoul, agosto 17-21. Kay, Stephen (1997) “Globalization, Politics and social security reform in the Southern Cone”, *Paper apresentado no XVIII Encontro da Latin American Studies Association*, Guadalajara.

5. Deacon, no entanto, sugere que o discurso global sobre política social tem mudado rapidamente e invalidado empiricamente esta tipologia. Cfr. também Melo, Marcus e Nilson Costa “Desenvolvimento Sustentável, Ajuste Estrutural e Política Social: as estratégias do Banco Mundial e da OPS/OMS para a atenção à Saúde”, *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, 1995, n. 1, pp. 49-108.
6. Mesa-Lago, Carmelo, “Las Reformas de las Pensiones en America Latina y la Posición de los Organismos Internacionales”, *Revista de la CEPAL*, n. 60, 1996
7. A filiação intelectual da reforma atual remonta diretamente às iniciativas britânicas (*Next Steps Initiative*, do Governo Thatcher) e americanas (*National Performance Review*, do Governo Clinton). A experiência francesa de criação de escolas de formação de carreiras levou à criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) durante o Governo Sarney (1989).
8. À semelhança do que ocorreu no último quartel do século XIX, observa-se uma onda de reformas em todos os países industrializados. Na América Latina, onde uma primeira onda de reformas ocorreu nas décadas de 30 e 40 –levando, no caso brasileiro, à criação do DASP–, vários países iniciaram reformas administrativas na última década. Para uma análise teórica da difusão internacional de paradigmas de políticas públicas, com referência empírica às reformas de mercado das últimas décadas, cfr. Melo, Marcus André e Nilson Costa, “A difusão das reformas neoliberais: Análise estratégica, atores e agendas internacionais”, in Reis, Maria H. T. de Almeida e Peter Fry (orgs.) *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. Hucitec/Anpocs, 1995, pp. 153-175.
9. Silva, Pedro Luiz Barros e, “O Brasil na Competitividade Mundial: Governo e Instituições”, mimeo, UNICAMP/Fundação Dom Cabral, 1998.
10. No caso brasileiro a principal tarefa atual de construção institucional é a criação das agências regulatórias para os setores que estão sendo privatizados (telecomunicações; geração de energia elétrica; utilidades públicas em geral, etc.), e que constituem monopólios naturais. Dentre essas agências destacam-se a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Energia (ANEL), e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Os setores privatizados na primeira fase (“fase fácil”) do programa de privatização (petroquímica, siderurgia), implicavam apenas em transferência patrimonial, não exigindo a construção de um marco regulatório, como é o caso da fase atual (“fase difícil”) –e por isso mais lenta– do processo de privatização.
11. Para uma análise sistemática, cfr. Melo, Marcus, “Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais

na Nova República". *Dados. Revista de Ciências Sociais*. vol 36, no. 1, 1993, pp. 119-164.

12. Essa orientação afetou de modo efetivo a política setorial a partir de 1993 com a aprovação da Norma Operacional Básica-SUS/1993 de iniciativa do Ministério da Saúde. Essa norma regulamentou uma nova forma de operação para o sistema ao definir diferentes condições de gestão (incipiente, parcial e semi-plena), às quais os municípios deveriam se candidatar. Essa nova sistemática possibilitou a reorganização gradual e dos sistemas locais de saúde. Na sua forma mais avançada, a gestão semi-plena, o município recebeu, através de repasse do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde, a totalidade dos recursos destinados ao custeio da assistência médico-hospitalar, segundo critério populacional e série histórica de desempenho. O município tornou-se, além disso, responsável pelo estabelecimento de convênios com o setor privado, ao qual credencia, paga e controla.

13. Almeida, Sandra e Carlos Cavalcanti, "As contribuições sociais e a reforma tributária", in Ruy Affonso e Barros e Silva (orgs.) *Reforma Tributária e Federação*. FUNDAP/UNESP, (vol. 2, série, Federalismo no Brasil) 1995.

14. Franco, Gustavo, "A crise fiscal da união: diagnóstico e apontamentos para uma lei da finanças públicas", in *O Plano Real e outros ensaios*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995, p. 215. Este texto acompanhava o Plano de Ação Imediata elaborado em 1993 sob a coordenação do autor que era o titular da Secretaria de Política Econômica.

15. A questão da "crise das receitas livres" foi formulada de forma consistente em vários trabalhos por Raul Velloso. Cfr. de sua autoria "Origens e dimensões da crise fiscal brasileira", *Estudos Econômicos*, 23, 17-34, 1993; e "Rígidez orçamentária da União", in Velloso, João Paulo R. (ed.), *Brasil: a superação da crise*. São Paulo, Nobel, 1993.

16. Reformas institucionais e constitucionais são invocadas com base no diagnóstico de ingovernabilidade do sistema político brasileiro. Como argumentou o ex-presidente e senador José Sarney, defendendo a necessidade da revisão constitucional, se as reformas não forem feitas "o país ficará cada vez mais ingovernável". Para o presidente do Partido da Frente Liberal "a carta de 1988 é totalmente inflacionária". "PMDB reúne bancadas hoje", *Gazeta Mercantil*, 29/09/93, p. 6; "PFL quer ajustes porque a Carta é inflacionária", *Relatório da GM*, 21/10/93, p. 3. Para uma discussão aprofundada, cfr. Melo, Marcus, "Ingovernabilidade: desagregando o argumento", in L. Valladares e M. Prates, *Governabilidade e Pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, pp. 23-48.

17. Almeida, Maria H. T. de. "Pragmatism by Necessity: the Brazilian

path of economic reform", paper apresentado no Seminário *The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/society Relations* Rio de Janeiro, 4-6 outubro, 1995.

18. Para uma análise comparativa das propostas cfr. Rodrigues Filho, "Propostas de Reforma da Seguridade social: uma visão crítica", *Planejamento e Políticas Públicas*, No. 9, 1993, 101-143; Azeredo, Beatriz et al., "O Sistema Previdenciário Brasileiro na Revisão Constitucional: análise das propostas de reforma", *Texto para Discussão No. 14*, CIEPP, 1993; Macedo, Roberto, "Reforma da previdência Social: Resenha e Consolidação de Propostas", in MPS/CEPAL, *A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília, CEPAL, vol. 1, 1993, 15-81; Lino, Luis A. e Marcus Câmara, "Reforma da Previdência Social: Uma análise comparativa das propostas", *Texto para Discussão No. 330*, IPEA, 1994. Estes textos apresentam quadros sinóticos das propostas, não considerando sua enorme heterogeneidade quanto à densidade social e política das propostas.

19. *Relatório da CPI da Previdência Social* (No. 5, 1991-CN), *Diário do Congresso Nacional*, 12/06/1991, 1825-1840.

20. Durante a redação desse artigo alguns dispositivos pontuais ainda não haviam sido votados.

21. Embora o processo de votação não tenha sido concluído, durante as votações dos Destaques para Votação em Separado da Poposta de Emenda Constitucional PEC-133 o governo sofreu duas derrotas importantes, que implicaram na manutenção dos dispositivos existentes no que se refere à idade mínima de aposentadoria e a integralidade dos proventos de aposentadoria acima de R\$ 1.200, 00, pela utilização de um redutor.

22. Embora muitas medidas aprovadas são quase consensuais, o governo utiliza-se de argumentos falaciosos sobre a crise de financiamento da seguridade social para o seu encaminhamento. Na realidade na última década parcelas significativas dos recursos da seguridade social tem sido sistematicamente transferidas para o Tesouro Nacional. Não é o Tesouro que cobre supostos deficits da previdência. Os mecanismos são variados, atualmente é o Fundo de Estabilização Fiscal que opera essas transferências. Por outro lado, o alegado descompasso entre a arrecadação das contribuições dos servidores ativos e o gasto com os inativos (seis vezes maior que aquela), também é falacioso porque desconsidera que ele resulta do brutal impacto da extensão do regime juridico único à totalidade dos servidores públicos pela Constituição de 1988, e não de privilégios, insuficiência de contribuição ou irregularidades. Na realidade, ao contrário dos contribuintes do regime geral (INSS) os servidores ativos atuais contribuem (na média 10 %) para a

previdência, sem teto de contribuição.

23. Com a edição do Decreto-Lei no. 91.369/85, instituiu-se a reforma administrativa no Governo Sarney. Foi criada uma Comissão Especial de Reforma da Administração Pública, elaborou-se a lei orgânica da administração pública federal (Decreto-Lei no. 2.299/86), em substituição ao Decreto-Lei no. 200/67. Com esse decreto estabeleceu-se a inclusão das fundações na administração indireta, removendo-se o caráter de entidades regidas por legislação de direito privado e subordinando seus cargos, empregados, funções e respectivos titulares ao plano de classificação de cargos instituído pela Lei n 5.645/70. Por outro lado, com a edição do Decreto-Lei no. 93.213/86, em substituição ao DASP, criou-se a SEDAP, instituiu-se o Cadastro Nacional de Pessoa Civil, sistematizaram-se as atividades da Advocacia-Geral da União, definiram-se procedimentos de auditoria de pessoal, instituíram-se novos mecanismos de acompanhamentos e controle das estatais. Em 1989 foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

25. O funcionalismo aumentou de forma marcada a sua capacidade de organização durante a década de 80, de fato em 1987 eles representaram mais de 60 % dos grevistas e 80 % das jornadas perdidas em todas as categorias.

26. Em 1990, com a edição da lei 8.112, estabeleceu-se finalmente o Regime Jurídico Único dos servidores públicos, que, entre outras implicações, transformou empregos (regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho) em cargos públicos.

27. Fundiram-se ministérios e reagruparam-se as funções, com a extinção de 12 ministérios e de 22 entidades federais. Houve também a eliminação de cerca de 270 mil postos, de um total de 1 milhão e 700 mil, e a suspensão, por cerca de 4 anos, da realização de concursos públicos. Por volta de 1992, a Administração federal contava com cerca de 600 mil funcionários e mais 830 mil empregados nas empresas estatais (Pimenta, 1992).

28. Várias dessas medidas já estavam presentes, no entanto, no pacote de medidas conhecidos como o "emendão" do Governo Collor.

29. Melo, Marcus, "A Política da Reforma do Estado no Brasil: *issue areas* e processo decisório da reforma previdenciária, administrativa e tributária," Trabalho apresentado no seminário *The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries*, 5-6 Junho de 1998, CIDE/Northwestern University, Cidade do México.

30. Eduardo Graeff, memorando interno ao Presidente F.H.Cardoso, 19/12/95.

O PODER EXECUTIVO E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL*

Vera Schattan P. Coelho**

El proyecto de expansión de la seguridad social brasileña que viene siendo aplicado por el Estado desde 1930 (con rango constitucional desde 1995) está siendo sometido a una profunda revisión, en virtud del agravamiento pronunciado de los déficits del Instituto Nacional de Previdência Social y del régimen de los trabajadores federales y del sector público, que crecen sin pausa desde 1991. El corazón institucional de esta revisión es la Propuesta de Enmienda Constitucional de 1995, relativa a la seguridad social, que sugiere eliminar los regímenes especiales, reaproximar los beneficios que la seguridad social otorga al nivel contributivo de los cotizantes, y restringir el sistema público de previsión social a un régimen complementario.

A Organização da Previdência Social

No Brasil, a previdência social ganhou corpo a partir da década de 30, quando se definiu no interior do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a idéia de organizar um sistema de seguro social em bases contributivas. Embora tenha tido papel importante no processo de centralização e unificação da previdência social, este projeto nunca chegou a ser efetivado nos termos inicialmente propostos, sobretudo no que diz respeito à formação de reservas para arcar com os compromissos futuros do sistema.

* Este trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa "O Poder Executivo e a reforma da Previdência Social no Brasil", que vem sendo desenvolvida no Cebrap com apoio da Fapesp.

** Investigadora Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, CEBRAP. Rua Morgando Mateus 615 CEP 04015-902, São Paulo, Brasil. Correo electrónico: cebrap@internetcom.com.br.

Nesse sentido, em 1955, o então presidente da República Café Filho já comentava que “o sistema da previdência social não apresenta condições satisfatórias, notadamente quanto ao aspecto econômico-financeiro [...] os planos de benefícios têm sido ampliados sem a correspondente contraprestação de recursos exigidos para atender aos novos encargos”.

Em 1967, após várias tentativas se conseguiu unificar, durante o regime militar, os seis institutos de aposentadoria e pensões então existentes, criando-se o Instituto Nacional de Previdência Social, que centralizou a estrutura anterior, uniformizando a legislação sobre contribuições e benefícios do setor privado. Os trabalhadores rurais ficaram excluídos desse sistema. Comenta-se na literatura que aqueles que estiveram à frente desta unificação formavam um grupo de técnicos muito preocupados com a contenção de benefícios, a constituição de reservas financeiras para garantir o pagamento dos benefícios futuros e a defesa do princípio contributivo.

A partir de 1971, no entanto, observou-se que novas tendências ganharam força. Assim, naquele ano foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, destinado a conceder benefícios assistenciais e atendimento médico para a população rural independentemente de esta ter contribuído para a previdência social. Em 1974, os maiores de 70 anos e inválidos passaram a receber pensões e se concedeu auxílio aos trabalhadores rurais em caso de acidente. Com relação aos serviços prestados, também arrefeceu o discurso “contencionista”, que inicialmente defendia a restrição da oferta de serviços médicos. Para se ter uma idéia da importância assumida pela assistência médica, basta lembrar que, enquanto entre 1965 e 1969 os gastos com a Previdência cresceram 70 %, os da saúde cresceram 158 %. A porcentagem representada pela assistência médica no total das despesas do INPS chegou a atingir em 1976 o teto de 31,5 %, sendo necessária a fixação de um limite máximo, freqüentemente ultrapassado, para não colocar em risco todo o sistema (Braga, 1978).

Em 1976, Reinhold Stephanes, então ministro da Previdência Social, teceu o seguinte comentário sobre a flexibilização dos critérios para concessão de benefícios e a ampliação dos serviços oferecidos em paralelo: “...com a definição política do governo, a previdência continuará a

caminhar para a universalização ou a seguridade social, evoluindo em cobertura e abrangência, onde toda a população estará assistida em suas necessidades fundamentais. No seguro social, está no sistema quem contribui. Na seguridade entra no sistema quem necessita. Esta evolução terá necessariamente que ser acompanhada pela redefinição das fontes de custeio”.

Este discurso revela muito claramente que para o ministro o fato de o governo ter optado por uma política social mais abrangente não significava que o seu financiamento deveria ser feito com as receitas previdenciárias. Ora, como se pode observar na tabela 1, apesar da posição do ministro os recursos previdenciários usados no financiamento da política social provinham na sua quase totalidade de receitas de contribuição sobre a folha destinadas, em princípio, a financiar o seguro social.

Tabela 1
Fontes de Receita da Previdência Social

	Receitas - Médias 71/82 em %
Receita própria	93
Transferência da União	7
Receita total	100
	Receita de contribuições compulsórias - Médias 71/82 em %
sobre folha de salários urbana	96
- segurado	33
- empresas	63
sobre produção rural	4
Total	100

Fonte: Azevedo e Oliveira, 1984

Essa dinâmica de financiamento foi favorecida pelo forte crescimento econômico vivido no período. Naquela situação, a ampliação do número de empregos e da massa geral de salários

foi de tal ordem que os recursos captados com as contribuições sociais permitiram ampliar o número de segurados inativos urbanos de 2,3 milhões, em 1971, para 5,3 milhões, em 1980. Na saúde, passou-se de 2,9 milhões de internações e 44 milhões de consultas, em 1970, para 11,7 milhões e 179 milhões, respectivamente, em 1980 (Silva, 1984).

A magnitude dessa expansão pode ser observada nos Gráficos 1 e 2: nota-se no primeiro que tanto as receitas quanto as despesas triplicaram em dez anos, acentuando-se, a partir de 1975, a prática de gastar tudo o que era arrecadado pelo sistema; e o segundo mostra como as três áreas –seguro, assistência médica e assistência social– apresentaram ritmos de crescimento homogêneos.

Primeiros Sintomas de Crise

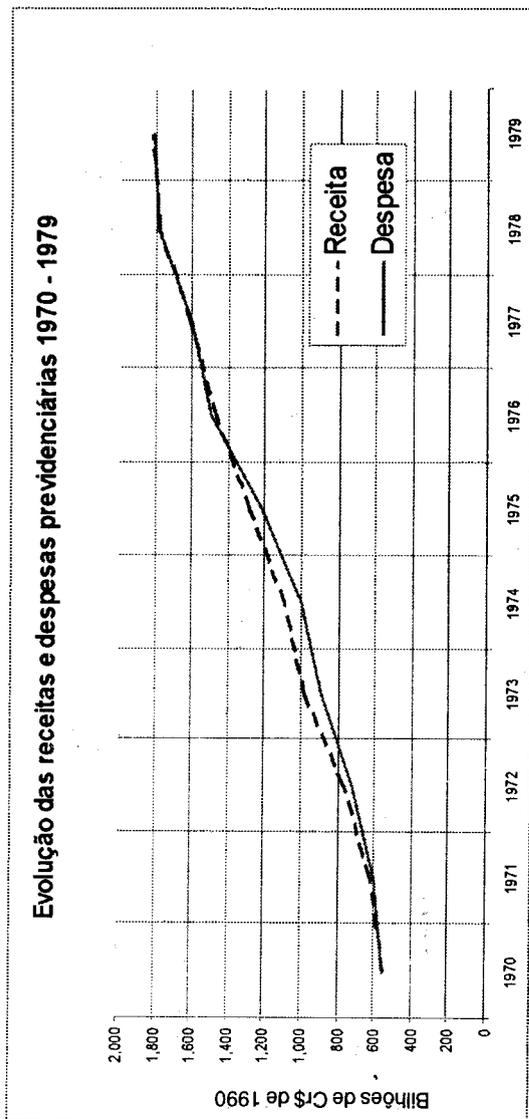
A passagem da década de 70 para a de 80 foi marcada pela mudança do cenário econômico. A recessão econômica não só provocou, a partir de 1979, queda real nas contribuições dos empregados e autônomos e forte aumento da sonegação por parte dos empregadores, como foi acompanhada pela retração dos recursos externos, o que terminou por inviabilizar a gestão orçamentária nos moldes observados na década de 70.

Em 1979 a crise já havia começado a se manifestar na Previdência e estudos realizados pelo Ministério demonstravam a necessidade de um significativo incremento nos recursos para fazer frente ao déficit projetado para 1981.

Em 1981, técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Ministério do Planejamento realizaram vários estudos conjuntos procurando solucionar o problema do déficit, sendo um dos itens recomendados o custeio independente para o seguro social, a assistência médica e a assistência social.

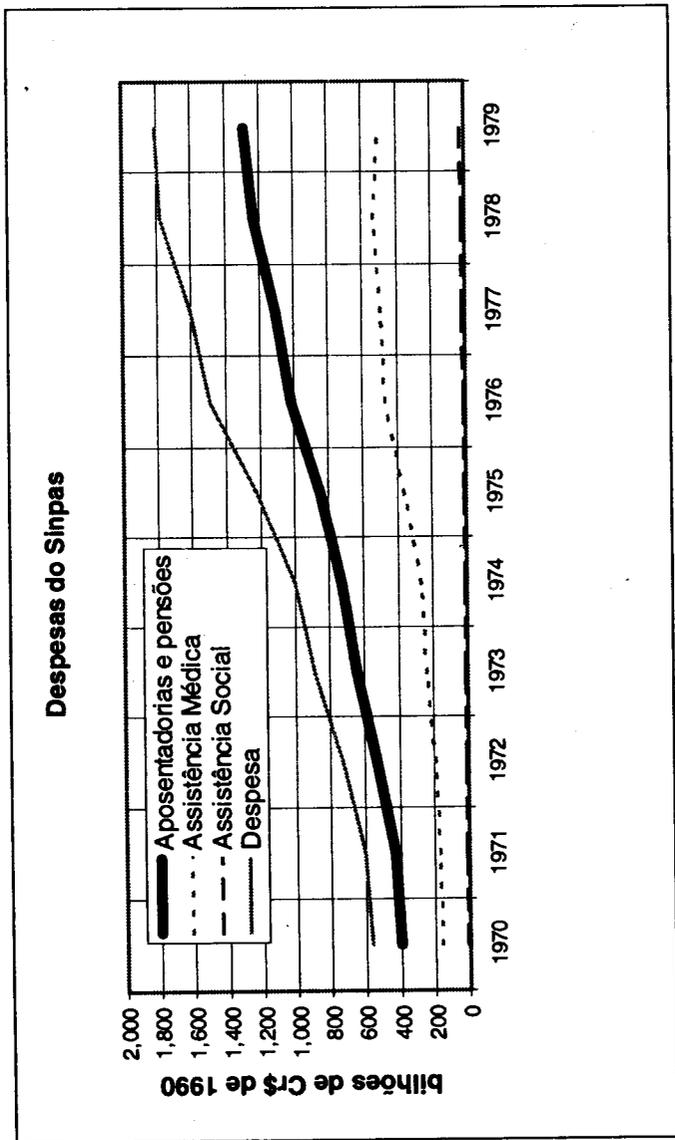
Em 1984, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ligado à área econômica do governo, diagnosticava «uma crise de caráter estrutural, da qual tivemos apenas os primeiros sintomas», e apontava, além dos problemas ligados à pirâmide populacional e à crise econômica, aqueles ligados «às aposentadorias por tempo de serviço, especial e velhice que apresentaram crescimento extremamente elevados, incompatíveis com qualquer perspecti-

Gráfico I



Fonte: Silva, 1992

Gráfico 2



Fonte: Silva, 1992

va de crescimento da receita, por mais favoráveis que sejam as perspectivas de crescimento econômico» (Azevedo e Oliveira, 1984).

Um outro problema já bastante evidente naquele momento era o da ineficiência administrativa do sistema. A extraordinária ampliação da área previdenciária e as dificuldades colocadas pelo crescimento institucional centralizado, isto é, o gigantismo burocrático, a falta de controle e a fragmentação institucional, tornaram o sistema não só ineficiente do ponto de vista social como terreno fértil para corrupção e desvio de recursos.

Apesar dos diagnósticos sombrios e de um certo descontrole sobre o sistema, a burocracia previdenciária conseguiu, ao longo da década de 80, manipular simultaneamente o crescimento quantitativo do volume de benefícios e o decréscimo do volume de recursos gastos com aposentadorias e pensões, o que lhe permitiu preservar praticamente intacta sua área de influência. Esse movimento foi possível graças aos critérios de reajuste dos benefícios utilizados, que, como pode ser observado na Tabela 2, acarretavam perdas frente à escalada inflacionária (Seade, 1989). Assim, até 1985, mesmo com as recomendações da área econômica, nenhuma medida mais radical de revisão da política previdenciária chegou a ser levada adiante.

Tabela 2
Receita do Sinpas e número de benefícios concedidos
(1980-1984)

Ano	Receita Ano base 1980 = 100 %	Número de benefícios
1980	100	7900933
1981	102,53	8669040
1982	122,02	9149917
1983	99,95	9941908
1984	93,34	10288750

Fonte: Seade, 1989

A Seguridade Social Ganha Força

A partir de 1985, com a redemocratização do país, o espaço político onde se discutiam o formato e a abrangência da Previdência Social foi significativamente ampliado. Waldir Pires, então ministro da Previdência e Assistência Social, destacava em 1985 a necessidade de “universalizar o acesso aos benefícios previdenciários [...] eliminar as diferenças entre o plano de benefícios do trabalhador urbano e rural, eliminar benefícios especiais, aumentar o valor dos benefícios essenciais até pelo menos um salário mínimo, criar o seguro desemprego e fomentar a seletividade na distribuição de certos benefícios”.

Em 1986 foi lançado o Plano Cruzado, o primeiro de uma série de planos de estabilização econômica. Os resultados do plano em seu primeiro ano foram animadores, o que permitiu reverter, ao menos até o ano seguinte, os sintomas da crise, criando um quadro de crescimento econômico. Nesse clima foi apresentado pelo Ministério da Previdência Social um projeto de reestruturação do setor. Este projeto visava à ampliação da cobertura e à melhora da qualidade dos benefícios, o que seria alcançado por meio da diversificação das fontes de custeio e da maior participação do Tesouro no financiamento da política social, bem como da implementação de uma reforma administrativa que permitiria racionalizar e controlar os gastos e a arrecadação. O texto constitucional promulgado em 1988 baseou-se neste projeto, deixando ainda aberta a possibilidade de organização de um Ministério de Seguridade Social que integrasse as áreas de previdência, saúde e assistência social.

A Constituição determinou que as fontes de custeio do sistema fossem diversificadas, passando-se a contar com as contribuições sobre o faturamento e o lucro das empresas. Os benefícios dos trabalhadores urbanos e rurais foram equiparados. Ficou garantido direito a auxílio por velhice e invalidez independentemente de qualquer vínculo contributivo. O piso dos benefícios de prestação continuada passou a ser o salário mínimo. Houve, ainda, redução em cinco anos da idade mínima para aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais e foi mantida a aposentadoria por tempo de serviço sem limite de idade.

Com isso, a Constituição de 1988 deu prosseguimento a um processo –iniciado em 1930– de sistemática ampliação da

política social. É importante perceber como a desvalorização dos benefícios, levada a cabo, sobretudo, a partir de 1979, mascarou o problema do desequilíbrio financeiro do sistema, contribuindo para que, mesmo no contexto de crise econômica que se seguiu à euforia do Plano Cruzado, fosse aprovado um texto constitucional que ampliava benefícios. A tabela 3 mostra como na década de 80 as receitas previdenciárias ficaram praticamente estagnadas ao passo que o número de benefícios concedidos continuou crescendo (Seade, 1989).

Tabela 3
Receita do Sinpas e número de benefícios concedidos (1985-1988)

Ano	Receita 1985 = 100 %	Número de benefícios concedidos
1985	100	10.772.962
1986	118,81	11.094.050
1987	105,94	11.909.703
1988	91,17	12.020.739

Fonte: Seade, 1989

A Constituição, no entanto, não só ampliou benefícios como modificou algumas regras referentes à forma de calculá-los e o valor do piso desses benefícios num sentido mais favorável aos segurados, o que tornou mais difícil comprimi-los, provocando, como se verá, importantes rearranjos na política previdenciária.

A Regulamentação da Constituição de 1988

O processo de regulamentação do texto constitucional começou em 1989, durante o governo Sarney, e só terminou em 1991, no governo Collor. Nesse período desenvolveu-se um intenso debate sobre a viabilidade das novas disposições constitucionais, principalmente em torno da adoção do salário mínimo como piso dos benefícios. Uma corrente ligada ao

Ministério da Previdência e bem representada no Congresso acreditava que um aumento de alíquota em certas contribuições devidas à Previdência viabilizaria o financiamento dos benefícios aprovados pela nova Constituição.

Essa posição foi reforçada em 1991 tanto pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou, em 1991, desvios de recursos na Previdência quanto por informações apresentadas pelo Congresso sobre sua disponibilidade de recursos em caixa. Os resultados alcançados pela CPI indicavam que “a arquitetura funcional da Previdência e sua sistemática de arrecadação, no papel, teriam tudo para transformar a Previdência em órgão modelo, mas os problemas administrativos têm levado esse sistema a um impasse” (Lima, 1991). Além disso, o Congresso denunciava o desvio de recursos previdenciários para o Tesouro e, durante a tramitação final dos projetos de custeio, chamou a atenção para o fato de os encargos previdenciários da União, isto é, o pagamento de pensões e aposentadorias para funcionários federais, estarem sendo pagos quase que integralmente pela Previdência Social, quando deveriam ser pagos pelo Tesouro.

Do outro lado estavam aqueles que se posicionavam francamente contra o atrelamento do piso de benefícios e dos seus reajustes ao salário mínimo, chamando ainda a atenção para a necessidade de extinguir certos benefícios como a aposentadoria por tempo de serviço sem restrições de idade ou tempo de contribuição. Essa corrente, que tinha adeptos tanto na área previdenciária quanto na econômica, estava convencida de que as novas disposições constitucionais rapidamente levariam a Previdência a uma situação de insolvência financeira.

Em julho de 1991 foram finalmente aprovadas as Leis nº 8.212 e nº 8.213, que regulamentavam a Constituição. O piso de benefício passou a ser de um salário mínimo; as aposentadorias passaram a ser calculadas pelo valor dos últimos 36 salários corrigidos monetariamente; foram introduzidas a aposentadoria proporcional para a mulher aos 25 anos de serviço e a pensão para viúvos, a aposentadoria para trabalhadores rurais aos 60 anos para homens e 55 anos para mulheres; e os segurados rurais especiais passaram a ter direito a todos os benefícios do Regime Geral, desde que contribuíssem facultativamente para o mesmo. Esses benefícios podiam ser requeridos por todos os que se aposentaram depois de 1988.

Uma das medidas restritivas mais importantes das novas leis recaía sobre aqueles que pretendiam se aposentar valendo-se da carência de cinco anos de contribuição para obtenção de benefícios, que de acordo com as novas regras passava a ser de quinze anos.

Com esses dispositivos, o contribuinte do setor privado podia se aposentar após 35 anos de serviço, se homem, ou 30 anos, se mulher. O salário-benefício teria como teto dez salários mínimos. Este seria também o teto sobre o salário de contribuição, sobre o qual incidiria, para o trabalhador, uma alíquota máxima de 10 %. O empregador contribuiria com 20 % do total do salário. Se ao chegar aos 65 anos, para homens, ou aos 60, para mulheres, o contribuinte não tivesse cumprido o requisito de tempo de serviço, poderia se aposentar recebendo um benefício proporcional ao tempo contribuído. Havia algumas exceções, como no caso dos jornalistas, professores, aeronautas e ex-combatentes, que poderiam se aposentar mais jovens ou com menor tempo de serviço.

Com as novas regras foram beneficiados os aposentados rurais e os idosos e inválidos, que recebiam meio salário mínimo e passaram a receber um salário mínimo; os viúvos de contribuintes que passaram a ter direito a contribuição; os filhos homens cuja idade para serem considerados dependentes subiu de 18 para 21 anos; os que não trabalhavam, que passaram a poder contribuir e a ter direito aos benefícios; e as empregadas domésticas, que passaram a receber, do Instituto Nacional de Seguro Social, salário-maternidade durante 120 dias.

Em matéria do jornal *Folha de S. Paulo*, de 25/07/91, sobre as leis aprovadas encontramos a seguinte consideração que expressa bem o resultado desse longo processo que começara em 1988: "As novas regras de cálculo da aposentadoria vão neutralizar, em parte, o arrocho salarial dos últimos anos. Resta saber até que ponto o caixa da previdência conseguirá suportar essas pressões".

Vale notar que as novas regras representavam uma profunda alteração nas regras do jogo, na medida em que a definição do salário mínimo como piso de benefício e as decisões judiciais que começaram a ser tomadas no sentido de usar o indexador do salário mínimo para reajustar os benefícios restringiram significativamente a capacidade da burocracia previdenciária de

definir o valor dos benefícios e, com isso, controlar o orçamento. Ora, como se verá, a partir do momento em que a burocracia perdeu esse instrumento de controle as despesas cresceram e em pouco tempo alcançaram as receitas.

A Reforma começa a ser discutida

Logo após a aprovação destas leis começou a se debater a reforma da previdência, já que vários setores do próprio governo não acreditavam na viabilidade do sistema regulamentado. Nesse contexto, foram propostos pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, em conjunto com o Instituto Nacional de Seguro Social, oito projetos de lei de reforma da previdência. De acordo com essas propostas, que já haviam sido parcialmente apresentadas em março de 1991, a previdência social pública viria a ser composta de dois planos de benefícios: um plano geral –pelo qual o teto de benefícios seria de cinco salários mínimos– e compulsório, em sistema de repartição, e outro complementar e facultativo, em regime de capitalização. Previam-se também a criação do Instituto de Previdência do Servidor Público, a extinção das aposentadorias especiais e a criação de um seguro de riscos sociais para acidentes de trabalho, enfermidades profissionais e comuns cobertas. Embora esta proposta representasse a primeira tentativa por parte do Executivo de elaborar um projeto de reforma, não chegou a ser encaminhada em forma de lei ao Congresso, tendo sido pouco discutida no interior do próprio governo.

No início de 1992, o Executivo convocou extraordinariamente o Congresso para aprovar uma lei que permitiria aumentar as contribuições previdenciárias para garantir o pagamento de aposentadorias reajustadas de acordo com a variação do salário mínimo. Esse projeto foi rejeitado, e em decorrência do impasse criado foi formada uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário na Câmara dos Deputados. Essa comissão propôs, em relação ao regime previdenciário, a criação de um regime básico e um complementar, de natureza tanto pública como privada. O sistema compulsório deveria contar com contribuições sobre no máximo dez salários mínimos e um teto para os benefícios de igual valor. O relatório preparado pela Comissão também recomendava o fim do subsídio da previdência

social ao sistema de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares, prevendo três alternativas para sua organização. Uma delas era a unificação dos regimes, de modo que os servidores ingressassem no regime básico; a segunda, a criação de um instituto próprio mantido pela União; e a terceira, a manutenção da situação atual desde que a União se encarregasse de financiar integralmente os encargos previdenciários.

O relatório ainda sugeria a revisão da aposentadoria por tempo de serviço, que passaria a ser concedida apenas a partir de uma idade mínima, cumulativamente a um certo número de contribuições, e o fim das aposentadorias especiais, que só seriam concedidas no caso de trabalhadores expostos a condições insalubres, penosas ou perigosas.

No tocante ao financiamento do sistema, a Comissão propunha a extinção das contribuições sobre o faturamento e o lucro e sugeria a possibilidade de substituir essas contribuições pela taxação sobre transações financeiras. Também aconselhava a redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários. Sugeria-se, ainda, que fossem consideradas as vantagens e desvantagens da criação do Ministério da Seguro Social, tendo em vista a transparência nas atividades e a racionalização administrativa (Câmara dos Deputados, 1992).

No âmbito do Executivo foram formuladas ainda, entre junho de 1991 e junho de 1992, outras quatro propostas de reforma da Previdência. Estes estudos foram desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho e Previdência e pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Essa profusão de propostas foi motivada não só pela preocupação da burocracia com os rumos da Previdência, como também pelo fato de que estava prevista para 1993 uma revisão constitucional.

O conceito de seguridade não sofreu grandes alterações em nenhuma dessas propostas, mas naquelas do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento avançou-se a idéia de uma separação efetiva entre previdência, saúde e assistência, com especialização das fontes de custeio.

Quanto ao regime previdenciário, todas as propostas contemplavam um regime básico e compulsório em sistema de repartição, a ser gerido pelo Estado, e um regime complementar. Nas propostas do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento a administração do regime complementar ficaria a cargo do setor

privado. As demais propostas facultavam a administração do regime complementar tanto ao setor público como ao privado. Além desses dois regimes, uma das propostas apresentadas pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a da Comissão de Reforma Fiscal, propunha um regime universal que assegurasse a todo cidadão ao completar 65 anos uma renda mínima equivalente a uma cesta previdenciária, benefício que teria como fonte de recursos uma parte do Imposto sobre Transações Financeiras. A proposta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, também ligado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, alertava para a necessidade de constituir reservas de contingência para o sistema básico.

Em todas as propostas, com exceção do regime universal proposto pela Comissão de Reforma Fiscal, havia o reconhecimento da importância do vínculo contributivo para garantir acesso aos planos de benefícios do regime básico.

Quanto ao piso dos benefícios do regime básico, as propostas do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento sugeriam que fosse desvinculado do salário mínimo. As demais o mantinham atrelado ao valor do salário mínimo. Em relação ao teto dos benefícios, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sugeria que, no regime geral, fosse de até três salários mínimos para eventos imprevisíveis e de até um salário mínimo para eventos previsíveis. A proposta apresentada pelo Ministério do Trabalho e Previdência durante a gestão de Antonio Magri estabelecia um teto de cinco salários e aquela apresentada durante a gestão de Stephanes mantinha o teto em dez salários mínimos, a Comissão de Reforma Fiscal estabeleceu esse teto em cinco cestas previdenciárias.

A discussão quanto ao critério para reajuste dos benefícios também foi intensa, sendo que cada proposta apresentava uma fórmula própria para reajuste.

O custeio do sistema básico seria feito, segundo as propostas do Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento por contribuições sobre o salário ou a renda dos trabalhadores. Segundo a proposta Ministério do Trabalho e Previdência apresentada durante a gestão de Antonio Magri deveria ser instituído caixa único para a seguridade e o custeio seria feito por uma contribuição de 6 % sobre o faturamento; o produtor rural em regime de economia familiar contribuiria com 3 % da

sua receita bruta e, com exceção da contribuição sobre o lucro, todas as demais contribuições seriam revogadas. Na proposta feita durante a gestão de Stephanes, alterar-se-iam em relação à situação vigente a contribuição das empresas urbanas, que passaria a ser de 21 % sobre a folha, e a do empregador rural, que passaria a 6 % da folha e a 4 % da receita.

Sugestões de alteração do teto de contribuição foram feitas pelo Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que recomendou fixá-lo em três salários mínimos, e pela Comissão de Reforma Fiscal, que sugeriu estipulá-lo em duas a cinco cestas previdenciárias.

A proposta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada se mostrava a mais radical no sentido de limitar a ação do Estado na gestão do seguro social. Nesse sentido, afirmava a necessidade de "realizar uma separação total entre clientela do seguro social básico e a clientela dos programas assistenciais, que estão misturados e confundidos no contexto da atual Constituição", propondo que "para a concessão de qualquer benefício é indispensável a existência de vínculo contributivo" e afirmando que "não é desejável, sob nenhuma hipótese, a existência de uma previdência complementar pública, conforme previsto na Constituição de 1988".

A proposta da Comissão de Reforma Fiscal, bastante afinada com a do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, incorporava, no entanto, o seguro universal, que tenderia a alargar consideravelmente a clientela do seguro social, fazendo-o assumir funções de assistência social.

As propostas apresentadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência na gestão Magri, embora redesenhassem vários aspectos do funcionamento da previdência social, ainda reservavam ao Estado muitas funções executivas quando comparadas à proposta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A proposta apresentada na gestão Stephanes de rever a aposentadoria por tempo de serviço, redefinir as aposentadorias especiais e reduzir os benefícios decorrentes de acidente do trabalho era a que parecia menos alterar a concepção do sistema em vigor.

Ressalte-se que nesse período generalizou-se a defesa do vínculo contributivo e da especialização de fontes de financiamento. Em outras palavras, o que na década de 70 e 80 era considerado retrógrado tornou-se em 1992 uma posição quase consen-

sual. Também os deputados que tão veementemente haviam defendido a inclusão de benefícios como o auxílio-natalidade e funeral e a renda mensal vitalícia na lei de benefícios da previdência defendiam agora a sua transferência para a área de assistência.

Deve-se notar ainda como as várias propostas lidavam com a questão da gestão do regime complementar. Na proposta do Congresso, bem como nos projetos do Ministério do Trabalho e Assistência Social apresentados em 1991, ela era facultada ao setor público, o que significava na prática a possibilidade de ampliar a atuação do Estado no setor. Já a proposta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ligado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, procurou limitar significativamente este papel. Finalmente, um ponto importante nesta discussão era a definição do teto a partir do qual o regime de repartição em vigor deveria ser substituído por um regime de capitalização.

Problemas enfrentados pela previdência na década de 90

Em 1988, havia 11 milhões de benefícios concedidos. Em 1993, esse número era de 14,5 milhões. Nesse ano, para poder honrar com suas próprias despesas, a Previdência Social deixou pela primeira vez de efetuar o repasse de 15 % da arrecadação sobre as contribuições sociais para a área de saúde.

Essa situação, que tornou a se repetir nos anos seguintes, acabou levando, na prática, à tão discutida especialização dos recursos entre a previdência social, a saúde e a assistência social. Em setembro de 1993, em debate realizado no Ministério da Previdência e Assistência Social, Sergio Cutolo, então secretário executivo da Previdência Social, resumiu a situação nos seguintes termos:

“Entre 1984 e 1988, gastavam-se menos de U\$S 8 bilhões com o pagamento de benefícios. Em 1992 a receita da previdência foi de U\$S 17,5 bilhões de dólares. No ano de 1993, deve-se gastar U\$S 20,5 bilhões e, no próximo ano, esse montante não ficará abaixo de U\$S 24 bilhões.

No decorrer de seis anos foram triplicados os gastos com benefícios previdenciários. Até 1990, a contribuição previdenciária era mais que suficiente para atender ao paga-

mento dos benefícios previdenciários, ou seja, o percentual médio, entre 1985 e 1990, situava-se em redor de 63 %. Neste ano, a conta, praticamente já empata, pois o que se vai arrecadar de contribuição previdenciária será simplesmente o equivalente aos benefícios.”

Além da melhora do valor dos benefícios e do aumento do número de benefícios concedidos, muitos outros fatores contribuíram para essa situação. O mais evidente foi a redução do mercado de trabalho formal, devida tanto à diminuição do emprego na indústria como à informalização da atividade econômica, provocada pela busca de burlar impostos e encargos sociais. Estes encargos chegavam, no início da década de 90, a 33,7 % da folha de salários, sendo que 20 % eram referentes à Previdência. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 1991, 53,4 % das ocupações vinculavam-se ao mercado formal, proporção que caiu para 48,2 % em 1995.

Um outro problema enfrentado por esse sistema referia-se ao financiamento das aposentadorias dos servidores federais. Afinal, mesmo tendo aumentado, a partir de 1993, a quota de contribuição dos servidores federais de 6 % para percentuais que variavam de 9 % a 12 % do seu salário, manteve-se o valor do salário benefício igual ao do último salário recebido, sendo ainda incorporado a esse valor qualquer benefício concedido ao servidor em atividade. Essa situação representava não só um privilégio quando comparada à dos contribuintes do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) como uma fonte de déficit para o governo.

Segundo dados do Ministério da Administração de 1995, no Regime Geral do INSS 76 % dos aposentados ganhavam um salário mínimo por mês e 90 % ganhavam menos que cinco salários mínimos. A média de benefícios era de um salário mínimo na área rural e de 2,1 no setor urbano. Já os servidores do Poder Legislativo, regidos por legislação especial, ganhavam em média 36,2 salários mínimos de aposentadoria, enquanto no Judiciário essa média chegava a 36,6. No Executivo, a média ficava em dezoito salários mínimos. Categorias como juizes, desembargadores, funcionários da Receita Federal, assessores legislativos e procuradores recebiam aposentadorias que chegavam a mais de cem salários mínimos mensais (*Jornal O Estado de S. Paulo*, 18/01/96).

Segundo Marcelo Estevão, secretário de Previdência do Ministério, "a União gastava, em 1995, em torno de U\$S 15,6 bilhões com pagamento de menos de um milhão de inativos, mas recebia como contribuição dos servidores ativos cerca de U\$S 2,2 bilhões por ano para a Previdência. Assim, mesmo que o governo entrasse com a sua parte (22 % da folha de servidores ativos, de cerca de U\$S 24,5 bilhões por ano), teria pouco mais de U\$S 7 bilhões por ano, o que significaria um rombo de mais de U\$S8 bilhões por ano nas despesas" (Jornais *O Estado de S. Paulo*, 06/02/96, e *Folha de S. Paulo*, 14/02/96). Já o INSS gastava em 1996, segundo Bresser Pereira, ministro da Administração e Reforma do Estado, U\$S 32,6 bilhões e arrecadava U\$S 32,5 bilhões, com 15,7 milhões de aposentados.

Estes dados evidenciam a gravidade de uma situação que vinha sendo escamoteada há muitos anos. Encargos previdenciários da União vinham sendo financiados em grande parte com recursos do INSS –destinados, em princípio, a garantir os benefícios dos seus próprios contribuintes–, mergulhando a Previdência em uma situação deficitária.

Mesmo considerando, no entanto, que o INSS não arcasse com o financiamento de parte dos encargos previdenciários da União teríamos que reconhecer a precariedade do equilíbrio financeiro resultante. A dimensão do problema que deverá ser enfrentado nos próximos anos é dada pelos problemas econômicos anteriormente apontados, aliados à redução da taxa de crescimento da população, ao seu envelhecimento relativo e aos problemas administrativos do sistema. Essa constelação de problemas suscitaram diagnósticos que prevêem que em quinze anos o INSS estará, na melhor das hipóteses, com um déficit de 3,4 % do PIB e, na pior das hipóteses, de 8,75 % do PIB (EPGE/FGV, 1992).

Mas a situação poderá ser ainda pior, se considerarmos que essas previsões deixam de lado dois outros focos de crise potencial que devem irromper nos próximos anos: os regimes previdenciários estaduais e municipais e os fundos de pensão. A partir de 1988, a Constituição facultou a municípios e estados a instituição de regimes previdenciários próprios, e cerca de 1.040 municípios os instituíram. Para Marcelo Estevão, «os fundos criados pelas prefeituras são, em geral, atuarialmente inviáveis, isto é, não têm condições de sustentar-se a médio prazo». A situação de insolvência de vários fundos de pensão também tem sido bas-

tante discutida. Em 1994 existiam 298 fundos de pensão, dos quais 112 do setor público e 186 do setor privado, sendo 82 % dos ativos dos fundos do setor público, principalmente das estatais. Hoje calcula-se que esses fundos tenham um déficit de quase U\$S 30 bilhões, o que dá uma idéia dos problemas que virão.

Finalmente, uma questão que ocupou pouco lugar no debate, se se considerar seu papel no desequilíbrio financeiro do sistema e sua importância social, foi a dos benefícios para os trabalhadores rurais. Como afirmou Decio Garcia Munhoz, «ninguém diz que o INSS gasta mais de U\$S 7 bilhões com a aposentadoria rural, embora o volume de contribuições dos trabalhadores ativos desse subsistema não supere os U\$S 600 milhões por ano» (*Folha de S. Paulo*, 14/02/96).

A reforma da previdência proposta em 1995 deveria, portanto, enfrentar um complexo conjunto de problemas, bem como tentar harmonizar diagnósticos e propostas formulados no interior do Estado que, como se pôde acompanhar no item anterior, parecem por vezes incompatíveis.

A proposta de emenda constitucional para reforma da previdência apresentada em 1995

Em janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso tomou posse da Presidência da República. Reinhold Stephanes foi novamente nomeado ministro da Previdência e Assistência Social, cargo que já havia ocupado na década de 70 e no início dos anos 90. No mês de março foi encaminhada ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional nº 21, mais tarde renumerada como PEC 33.

Na exposição de motivos que acompanhava a PEC chamava-se a atenção para o fato de o formato do seguro social se caracterizar por dois aspectos básicos: de um lado, a coexistência do Regime Geral de Previdência Social e de diversos regimes especiais, e, de outro, a incorporação paulatina de ações assistenciais dissociadas do vínculo contributivo do segurado. Dessa perspectiva, o desafio da reforma estaria em uniformizar os regimes e resgatar o caráter contributivo da política previdenciária, definindo a partir daí um “modelo

previdenciário, financeira e atuarialmente viável e justo do ponto de vista social”.

A PEC trata fundamentalmente de dois aspectos: primeiro, regulamentar os regimes de previdência dos servidores públicos civis e militares, aproximando os critérios de contribuição e pagamento de benefícios desses regimes do regime geral de previdência, que vale para o setor privado; segundo, ajustar as contas do regime geral de previdência.

Foi bastante comentado que a estratégia definida para alcançar esses objetivos propunha a desconstitucionalização da seguridade social. Assim, por exemplo, as regras de cálculo do valor dos benefícios dos servidores federais seriam feitas por legislação complementar. Enquanto essa legislação não fosse promulgada, continuaria vigorando a aposentadoria com proventos integrais. Outras vantagens, no entanto, seriam suprimidas assim que a proposta fosse aprovada, entre elas a possibilidade de aposentar-se recebendo um benefício superior à remuneração quando na ativa, a contagem de tempo de serviço em dobro e a incorporação à aposentadoria de benefícios concedidos aos servidores da ativa. Também proibir-se-ia a criação de institutos previdenciários para cargos eletivos e limitar-se-ia a contribuição de empresas estatais a seus fundos de pensão, estes tendo que ajustar seus benefícios sem reconhecimento de direitos adquiridos. A legislação previdenciária seria unificada, ficando a cargo da União o poder de legislar sobre a matéria, o que evitaria que cada prefeitura ou estado pudesse vir a determinar a forma e a extensão dos benefícios.

A restrição na concessão de benefícios considerados iníquos seria em alguns casos –como a acumulação de aposentadorias e as aposentadorias proporcionais– suspensa assim que a proposta fosse aprovada. Em outros casos, como as mudanças nas condições para a concessão de aposentadoria por tempo de serviço e aposentadorias especiais e a equiparação da idade para homens e mulheres, as mudanças seriam feitas por lei complementar. Para os técnicos do Ministério, a introdução de idade mínima para aposentadoria deverá permitir que nos próximos 25 anos, se a reforma for aprovada, haja uma relação ativo/inativo de 2/1 entre os trabalhadores da área privada que recebem benefício do INSS. Se, no entanto, nada vier a ser alterado essa relação será, segundo eles, de 1/1.

Também no caso de outros ajustes procedeu-se a uma estratégia mista. A supressão da isenção de contribuições das entidades beneficentes seria alcançada com a aprovação da Emenda Constitucional. Já a definição das regras de contribuição e cálculo dos benefícios para os trabalhadores rurais e a alteração na forma de cálculo do valor benefício para todos os segurados (aumentando-se gradativamente o período de contribuição a ser considerado) seriam definidas em legislação complementar. A proposta também desvincula o valor do piso dos benefícios assistenciais do salário mínimo, mas deixa para a legislação complementar a definição do piso desses benefícios.

Analisando esta proposta à luz do debate sobre a reforma da previdência que teve lugar na década de 90, fica claro que a posição que prevaleceu foi a da burocracia previdenciária, que desde a década de 70 se pronunciou pelos ajustes de certos benefícios, pela defesa do vínculo contributivo e pelo regime de repartição simples. Nesse sentido, reagindo à enxurrada de críticas recebidas após a apresentação da Emenda Constitucional, o ministro Stephanes declarou que “não se trata de uma reforma estrutural no sentido clássico, trata-se de uma reforma possível, mas adequada, que chega com dez anos de atraso” (*O Estado de S. Paulo*, 06/02/97).

Já para os críticos “as medidas chegam a tocar em alguns dos problemas do sistema, mas estão longe de equacioná-los. Razão por que a reforma da Previdência está sendo chamada, mais propriamente de ajuste” (*Folha de S. Paulo*, 21/01/96).

Para Francisco de Oliveira, um dos expoentes no debate sobre a reforma, «sob o ponto de vista técnico, poucos deixariam de reconhecer o limitadíssimo alcance das medidas cogitadas. De fato, na área da Previdência do povão –o INSS– muito pouco ocorrerá, fazendo com que o espectro da insolvência venha de novo a rondar o sistema» (*O Estado de S. Paulo*, 06/02/97).

Críticas ainda mais contundentes vieram do Partido dos Trabalhadores. O deputado José Genoíno, um dos poucos a retomar os temas de 1988 que pareciam agora cada vez mais esquecidos, afirmou que:

“o pressuposto básico de uma reforma estrutural consiste em garantir a Seguridade Social como uma articulação entre Assistência Social, Saúde e Previdência, com funcionamento

integrado e orçamento próprio. [...] O atual projeto desuniversaliza o atendimento na medida em que privilegia aqueles que contribuem [...] a contribuição deve ser efetivamente viabilizada, mas erigi-la como principal critério para a aposentadoria significa apostar em discriminações e até mesmo em exclusões que recairão exatamente sobre pessoas mais carentes e mais excluídas do processo formal de trabalho. [...] se for instituída a regra 'a cada um segundo a sua contribuição', o Estado perde sua significação como instância de regulação do equilíbrio social [...] e ao invés de viabilizar o bem-estar, será um instrumento de manutenção do *apartheid* social."

(*Jornal do Brasil*, 21/01/96)

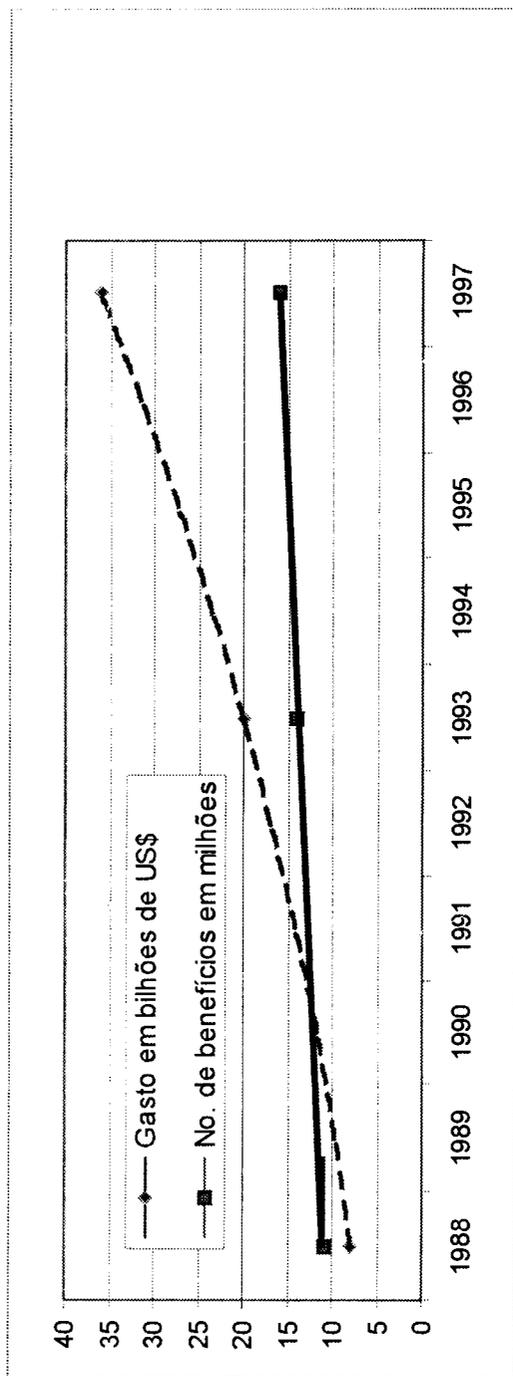
De qualquer forma, a PEC procura garantir a continuidade de um modelo previdenciário que se consolidou no Brasil nos últimos trinta anos. A análise dos dados disponíveis sugere, no entanto, que a situação financeira da Previdência se deteriorou significativamente a partir de 1991 com a regulamentação das disposições constitucionais aprovadas em 1988, o que torna a defesa desse sistema bem mais complicada. Para se ter uma idéia mais clara dessa mudança, lembramos que os beneficiários do sistema passaram de aproximadamente U\$S 11 milhões em 1988 para quase U\$S 15,7 milhões em 1995, sendo que o gasto saltou de algo em torno de U\$S 8 bilhões em 1988 para U\$S 33 bilhões em 1995, o que sinaliza o quanto devem ter variado os valores desses benefícios.

O projeto de 1995 procurou, portanto, equacionar um fato consumado; nesse sentido, é muito diferente dos projetos de 1966 ou de 1986, em que novas políticas estavam sendo propostas. Em 1995 nada foi oferecido. A burocracia previdenciária parece ter elaborado um projeto em que procurou ajustar para não mudar. O projeto da burocracia econômica era mais ambicioso ao procurar devolver à Previdência a capacidade de gerar poupança interna.

É difícil avaliar qual dos dois projetos é mais realista, principalmente quando se acompanham as dificuldades para aprovação da Emenda Constitucional enviada em 1995 ao Legislativo. Essa Emenda tem sofrido fortes resistências no Congresso e no Senado exatamente porque propõe limitar certos privilégios hoje

Gráfico 3

Evolução do número de benefícios concedidos e gastos do INSS (Brasil, 1988-1997)



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1997

desfrutados por alguns grupos sociais e categorias profissionais. Assim, três anos após ter sido enviada ela ainda está em tramitação sem que se possa prever qual será o desfecho das votações.

Ora, o projeto da área econômica propunha não só cortar os privilégios que são enfocados pela proposta enviada pelo governo ao Congresso como instituir um sistema muito mais estrito na observância do vínculo contributivo e mais limitado no valor dos benefícios propostos, o que dá uma idéia das resistências que teriam que ser enfrentadas para garantir a sua aprovação. Ou seja, mesmo considerando-se a grande quantidade de adeptos que essa proposta vem ganhando na sociedade civil não se deve esquecer as especificidades do processo de aprovação de uma reforma desta natureza.

Finalmente, não deve passar despercebido o fato de ter sido deixada de lado a idéia de criar um sistema público de previdência complementar, nem, tampouco, o de quase ter desaparecido do cenário a proposta de criação de um Ministério de Seguridade Social, o que testemunha a retração do projeto de expansão da Previdência que vinha sendo levado a efeito desde o início da década de 30. Resta agora esperar o desfecho das votações da Proposta de Emenda Constitucional, bem como das leis complementares, para avaliarmos o quanto essas novas leis poderão contribuir para reabilitar a velha idéia da doutrina do seguro social, tão pouco levada a sério nos últimos setenta anos, sem deixar de lado as inquestionáveis conquistas sociais alcançadas no período.

NOTAS

2. No diagnóstico, aconselha-se entre outras medidas a revisão das aposentadorias por tempo de serviço e especiais, que somavam então cerca de 35,5% do número de aposentadorias, enquanto em valor chegavam a representar um percentual da ordem de 60% do total.

3 Entre 1982 e 1984, o gasto social federal total (recursos do tesouro, FPAS, Finsocial, FGTS, FAS e outras fontes) caiu 27% em termos reais, tendo o gasto *per capita* diminuído de US\$ 336 para US\$ 237 (Piola e Camargo, 1993).

4. Isso significa aposentar-se cinco anos mais cedo que os trabalhadores urbanos.

5. É claro que se definiu uma regra de transição para os que estavam nessa situação.
6. Na época, o Finsocial era alvo de ampla contestação judicial.
7. Em 1990 o Ministério da Previdência e Assistência Social foi fundido ao Ministério do Trabalho tendo sido criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Comentaremos a seguir uma proposta apresentada em 1991 durante a gestão de Antonio Magri e outra apresentada em 1992 durante a gestão de Reinhold Stephanes. Em meados de 1992 os ministérios foram novamente separados tendo sido criado o Ministério da Previdência Social que, em 1995, incorporou a assistência social.
8. Projetos apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –de autoria de Francisco de Oliveira e Kaizô Beltrão– e pela Comissão Executiva de Reforma Fiscal.
9. Esta cesta tem como referência o padrão de consumo do inativo.
10. A proposta da Associação Nacional dos Fiscais da Previdência, que se aproxima das propostas do Ipea e da Comissão em aspectos como a desvinculação do piso dos benefícios do salário mínimo e a forma de custeio do sistema, encaminha a gestão do sistema complementar para um sistema público não-estatal e não para o setor privado, como as duas últimas.
11. Isso porque os recursos provenientes das contribuições sobre a folha de salários ficaram destinados à Previdência, os do Finsocial e do Cofins preferencialmente à saúde e a contribuição sobre o lucro foi alocada para a assistência social.
12. *Jornal O Estado de S. Paulo*. 18/01/96.
13. *Jornais O Estado de S. Paulo*, 06/02/96, e *Folha de S. Paulo*, 14/02/96.
14. Isto porque na década de 50 a população brasileira crescia à taxa de 2,9 % a.a., a qual se reduziu para 2,5 % na década de 70 e para 1,93% na de 80. A taxa de fertilidade caiu de 5,7% em 1965 para 2,7% em 1990. A esperança de vida ao nascer se elevou de 61,8 anos para 67 anos. Atualmente, a idade média dos aposentados por tempo de contribuição é de 55 anos para os homens e 53 anos para as mulheres, e a esperança de vida é de 17,6 anos e 22,4 anos, respectivamente.
15. *Folha de S. Paulo*, 14/02/96.
16. A PEC21 foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça tendo sido desdobrada em 4 diferentes emendas constitucionais, sendo a PEC33 a que passou a tramitar na Câmara dos deputados como a reforma da Previdência.

17. Isto é, nos casos em que a legislação prevê aposentadoria integral.
18. *O Estado de S. Paulo*, 06/02/97.
19. *Folha de S. Paulo*, 21/01/96.
20. *O Estado de S. Paulo*, 06/02/97.
21. *Jornal do Brasil*, 21/01/96.
22. Uma análise das condições institucionais que tem dificultado a aprovação desta reforma é desenvolvida em Figueiredo e Limongi (1998).

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, M. e OLIVEIRA, F. (1984) "Previdência Social", *Documento de Trabalho* Nro. 15. Outubro. Ipea/Iplan.
- BRAGA, J. (1978) *A questão da saúde no Brasil*. Tese de Mestrado. UNICAMP.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (1992) *Relatório Final da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário*. Brasília.
- EPGE/FGV (1992) *Cenários da Previdência Social e Reflexos para os Fundos de Pensão*. ASBEFPP.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1998) "Reforma da Previdência e Instituições Políticas". *Novos Estudos* Nro. 51, julho. CEBRAP, S. P.
- LIMA, M. (1992) *Para que serviu a CPI da Previdência*. Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados. Brasília.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (1993) *A Previdência Constitucional e a Revisão Constitucional*. Cepal. Brasília.
- OLIVEIRA, J. e TEIXEIRA, S. (1986) *(Im)Previdência Social*. Vozes, Petrópolis.
- PIOLA, S. e CAMARGO, F. (1993) *Brasil: Gasto social federal por áreas 1980-1992*. IPEA. Brasília.
- SEADE (1989) *Padrão Demográfico Brasileiro e a Previdência Social*. Agosto. Relatório Final. Fundação Seade, São Paulo.
- SILVA, Pedro Luiz B. (1984) *Atenção à saúde como política governamental*. Tese de Mestrado. UNICAMP.
- SILVA, Pedro Luiz B. (1992) *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil*. Tese de doutorado. USP. São Paulo.
- STEPHANES, R. (1976) *A previdência social urbana e o INPS*. MPAS/INPS.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO PROCESO ARTICULADOR DE POLÍTICA SOCIAL

Eduardo Morales*

Los procesos de descentralización dependen de las formas históricas según las cuales se constituyó el Estado en cada país. En el caso de Chile, la máxima centralización estatal coincidió con los gobiernos constitucionales de la década del 60 y principios de la década del 70. Durante la primera parte de la etapa autoritaria, la descentralización administrativa en trece regiones se realizó siguiendo consideraciones fundamentalmente geopolíticas y bajo fuerte control del gobierno central. A partir de 1987 comienza un proceso de desarrollo de las facultades administrativas regionales que culmina en 1992 con la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que democratizó la elección de autoridades locales y el acceso a los Consejos de Desarrollo Regional (CODERE), y en 1995 con la creación de gobiernos regionales. No obstante estos avances, los problemas de coordinación entre niveles administrativos subnacionales y el lento desarrollo técnico de las instituciones regionales dificultan la articulación de políticas sociales a nivel local.

I. Caracterización del proceso de descentralización

Para caracterizar el proceso de descentralización es preciso subrayar la importancia que tuvo el Estado en la constitución de las sociedades nacionales en América Latina, y especialmente en Chile. Este hecho marca la diferencia con otras experiencias en las que el Estado nacional fue la culminación

* Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile, Chile. Leopoldo Urrutia 1950, Casilla de correo 1312, Correo Central, Santiago de Chile, Chile. Correo electrónico: flacso@flacso.cl.

de un complejo proceso de constitución de la sociedad. Esto tiene efectos que aún perduran y que han marcado el desarrollo social de nuestros países.

Lo anterior es especialmente válido cuando se analiza, para algunos países, la crisis de los años 30 o, para otros, la Segunda Guerra Mundial y el efecto conocido como "proceso de sustitución de importaciones" o de "desarrollo hacia adentro". Además de desempeñar un papel en la construcción de un determinado tipo de desarrollo económico, el Estado conformó modalidades de *integración y movilidad social* mediante mecanismos como: a) ampliación de la ciudadanía en el plano político, b) expansión de la educación como herramienta de integración central, y c) generación de condiciones de vida menos discriminadoras mediante la expansión de los sistemas de salud, vivienda, seguridad social, entre las más importantes.

En suma, se trató de articular una política social, una política de desarrollo y una política de ampliación de la ciudadanía. Lo que ahora emerge como discusión es el modo de rearticulación de la dimensión política, de la dimensión económica y la dimensión social. Esta articulación dependió de un sistema de alianzas sociales y políticas que constituían un bloque en función de intereses comunes respecto de la mencionada alternativa de desarrollo. Esos intereses no siempre eran plenamente coincidentes; siempre existió la tensión entre mayor acumulación o mayor redistribución, que era compatible en coyunturas favorables.

La crisis del modelo de "desarrollo hacia adentro" es la crisis de la alianza que la sustentaba: tensiones entre los componentes de la alianza e incorporación de nuevos sectores sociales, tales como el campesinado y los sectores urbano-marginales. Actualmente predominan modalidades distintas de las anteriores, en las que la "economía de mercado" es la clave de la modalidad de desarrollo. El cambio de modelo implica una transformación de los mecanismos de integración social. Anteriormente, el Estado; ahora, el mercado.

El papel del mercado ha implicado fuertes tendencias a privatizar funciones del Estado (previsión, salud, educación, etc.), lo que se traduce en desestructuración de los mecanismos de integración social, pues para muchos sectores no hay caminos alternativos de inserción en la sociedad. Además, se han

agudizado los procesos de concentración económica, sin que los sectores menos favorecidos accedan a mecanismos compensatorios de su anterior situación.

El problema de los países de América Latina en el plano social es el de la crisis de sus formas de integración interna, que se expresa en altos grados de inequidad social, no sólo económica sino en lo que concierne a distintos modelos de vida y ausencia de valores compartidos que constituyen principios de identidad nacional.

En la mayoría de los países de la Región, la inequidad social se manifiesta en la magnitud de la pobreza, aun con tasas de crecimiento significativas, ya que el tipo de crecimiento vigente tiene tendencias a la concentración y a la exclusión social. Es decir, aunque exista crecimiento económico, éste no asegura –automáticamente– la incorporación de los grupos más carenciados. Vale decir, es preciso un tipo de desarrollo de carácter sistémico que asegure que la brecha entre los distintos componentes del sistema sea la menor posible.

Ahora bien, en el modelo de “desarrollo hacia adentro”, las políticas sociales se constituyeron, progresivamente, con un marcado carácter “universalista”, lo que aseguraba, por una parte, un creciente acceso del conjunto de la población a los beneficios sociales y, por otra parte, la “unicidad” de los servicios entregados, es decir que, independiente del lugar geográfico y de la condición social del usuario, la prestación social era siempre la misma.

En la medida en que las políticas sociales fueron expandiendo su cobertura, ese proceso fue acompañado de una institucionalización creciente, diferenciada en el tiempo para cada una de las políticas, en la medida en que las condiciones sociales y políticas iban permitiendo la creciente centralidad del Estado en su diseño e implementación.

El proceso de institucionalización de las políticas sociales, que culmina en la década del 50, implica la instalación de un rasgo que las define hasta ahora: su sectorialidad. El impulso final de la tendencia descrita se ubica en el periodo 1970-1973, en el que el gasto social se elevó más del 30 %, lo que significó la máxima centralidad del Estado.

A partir de la instalación del régimen autoritario, se inaugura una etapa reactiva respecto de la situación anterior, caracterizada por una marcada ideología antiestatista, con pre-

eminencia del mercado como mecanismo asignador de recursos, escasa interlocución Estado/sociedad civil y una sostenida *focalización* de la política social, que permitió la reducción del gasto social y el deterioro de los servicios. Durante este período se implementa el actual ordenamiento territorial del país, al crearse 13 regiones, 51 provincias y 334 municipios. Este proceso tuvo la impronta del régimen, esto es, un carácter autoritario que tomó en cuenta, para su diseño, aspectos geopolíticos. Encontramos antecedentes de medidas de regionalización en la década del 60, con la creación de los Comités Consultivos de Programación Económica y Reconstrucción, creados al alero de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). A fines de esa década se crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), una de cuyas funciones se relacionaba, precisamente, con la planificación del desarrollo económico en las regiones. Estas tareas fueron incrementadas durante el régimen de la Unidad Popular.

En la lógica autoritaria, la máxima autoridad de la región, el Intendente, era investido de amplias facultades relacionadas con el tema del desarrollo regional, pero a la vez se acentuaba un control estricto sobre sus acciones desde la instancia ejecutiva central.

“Los Intendentes regionales, en su condición de agentes inmediatos y directos del Presidente de la República y como autoridad superior de la región, pueden en la práctica ejercer las más amplias facultades inherentes a la región [...]. Naturalmente que como se trata de un sistema unitario de gobierno, ello debe hacerse conforme a las instrucciones generales del Presidente de la República y ajustándose a las políticas, planes y presupuestos nacionales, para cuyo efecto el Supremo Gobierno goza de amplias facultades de supervigilancia.”

(CONARA, 1976)

En suma, uno de los rasgos que ha caracterizado al proceso de descentralización es que, desde mediados de la década del 70, ha sido impulsado desde el centro. Esta característica se traduce en que el ritmo, intensidad y cobertura del proceso descansa centralmente en la voluntad política que está detrás del Estado.

Tal como se ha sostenido muchas veces, la descentralización no significa –automáticamente– mayor democracia. Tenemos un ejemplo en la experiencia autoritaria, en la que se implementaron una serie de medidas orientadas a traspasar funciones y recursos a las unidades sub-nacionales, lo que fue acompañado de un férreo control desde la instancia ejecutiva. *El discurso descentralizador del autoritarismo fue acompañado de una máxima concentración del poder.*

II. La institucionalidad regional-local

En el período que va desde los inicios de la regionalización hasta los años 1986-1987, no es posible hablar de una arquitectura política de la Región en sentido estricto. Existe sí un sistema de toma de decisiones vertical, sin ejercicio de la democracia regional y sin una concertación de agentes regionales en torno de un proyecto de región.

Los primeros intentos por dotar a estas decisiones de un marco jurídico para el ejercicio de la participación ciudadana están dados por la creación, en 1987, de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES). En cada región del país el Consejo estaba presidido por el intendente y lo componían, además: los gobernadores (máxima autoridad de la Provincia), un representante de cada una de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, cinco representantes directivos de organismos de sectores económicos, sociales y culturales pertenecientes al Estado, y un conjunto de representantes de los principales organismos del sector privado de la región. El COREDE tenía carácter consultivo, pero también estaba investido de atribuciones exclusivas, por ejemplo en materias relacionadas a la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otras.

El gobierno militar, imbuido de la concepción portaliana, buscaba crear un “gobierno fuerte y centralizador”. Pero en el ejercicio práctico del poder fue, al mismo tiempo, un gobierno centralista que inició un proceso de descentralización, por cierto con un contenido administrativo y geopolítico.

Antes de los CODERES, los primeros espacios de articulación de actores regionales estuvieron impulsados por los problemas del impacto que el modelo de desarrollo tenía en las

regiones. De esta manera surgen algunas demandas, muy controladas, de carácter político-social-nacional. Un estudio caracterizaba la situación de los actores sociales regionales –en el período que va desde 1983 a 1988– en los siguientes términos:

“Las antiguas economías regionales se han adaptado desordenadamente, incluso en algunos casos simplemente se han desintegrado, ante la reciente expansión de un capitalismo de tipo nacional y transnacional.

Como resultado de esto, aun cuando puedan aparecer como un ejemplo de diversificación y descentralización de la actividad productiva, en el hecho las regiones se encuentran envueltas en una tendencia acelerada a la centralización y a la concentración de la actividad económica, comercial y crediticia. En segundo lugar, al estar integradas ahora a la economía internacional se han introducido componentes de riesgo e incertidumbre desconocidos en su historia.

Estos fenómenos han modificado las prácticas sociales, y han hecho que, aun cuando existen condiciones de constitución de actores sociales a nivel regional, éstos tengan una presencia extremadamente inestable y vulnerable al estar en un escenario que todavía no reconocen. La emergencia de voces propiamente regionales se ha dado sólo en coyunturas críticas, ha sido de rasgo defensivo, y no ha tenido efectos perdurables en el tiempo.”

(ILET, 1988)

A partir del momento de redemocratización de la vida del país podemos hablar de un auténtico proceso de regionalización de raíz democrática, considerando las distintas acciones implementadas antes de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en 1992. Estas fueron, entre otras, la modificación de la Ley de Municipalidades que permitió, en 1992, la elección democrática de autoridades locales y la generación de los Consejos de Desarrollo Regional (CODERE), así como el mecanismo para la elección, indirecta, de los Consejeros Regionales. Este es el primer ejercicio de democracia a nivel de regiones que registra la historia institucional de Chile.

Por otra parte, la estructura administrativa de los gobiernos regionales se encuentra en proceso de conformación. Re-

presenta el aparato técnico que, junto al gabinete regional, apoyará las funciones que la ley le confiere al intendente como ejecutivo del gobierno regional. Únicamente a partir de la ley que fija las plantas de los gobiernos regionales, en 1995, se puede hablar de gobiernos regionales en ejercicio.

III. La articulación institucional y de políticas

Más allá del actual marco jurídico-institucional y del paulatino traspaso de atribuciones y recursos a los gobiernos regionales, es importante destacar la percepción que los propios actores sociales regionales poseen acerca del estado de la descentralización y desconcentración del sector público en Chile. Teniendo como referente las experiencias de investigación en que hemos estado involucrados (PNUD, 1996; FLACSO, 1997), indicaremos algunas de las preocupaciones y problemas detectados en las diferentes regiones del país, que inciden fuertemente en la implementación de las políticas sociales.

Una primera cuestión tiene que ver con el grado de *autonomía* que se percibe en los distintos niveles subnacionales. La percepción generalizada es que el grado de descentralización es insuficiente, y las razones varían desde las que apuntan a la interferencia de las autoridades centrales (Región Metropolitana) hasta las que aluden a una débil consolidación de la propia institucionalidad regional. Pero tal vez lo más preocupante sea el fenómeno del *centralismo intraregional*, que aparece como problema especialmente referido al sistema de asignación y distribución de los fondos de inversión al interior de la región y su impacto en los grados de armonía del desarrollo territorial. Este tema remite al aún precario grado de *legitimidad* que tiene una institución como el gobierno regional frente a la institucionalidad municipal, que cuenta con una larga historia. El papel que cada escalón institucional de los niveles subnacionales cumple dentro del proceso de descentralización requiere ser evaluado permanentemente para asegurar que su extensión y cobertura no se interrumpa en alguno de ellos.

Una segunda cuestión tiene que ver con la carencia de actores sociales con capacidad de propuesta frente a los temas del desarrollo regional. La atomización, bajos niveles de partici-

pación y cierres de orden corporativo, ha tendido a sectorializar las demandas o instancias de interlocución de los actores frente a los respectivos gobiernos regionales, y a otorgarles un alto grado de contingencia.

Especialmente notable es el caso del *empresariado*, actor considerado, por el modelo neoliberal, como estratégico en el proceso de desarrollo nacional y regional, y cuyo nivel de *centralización* es muy significativo. Esto es muy claro respecto al sector empresarial medio y alto. Con excepción de algunas regiones, esta situación dificulta los grados de interlocución con otros actores regionales y con el gobierno regional. Como sea, el gran empresariado no le otorga un grado muy alto de legitimidad a los gobiernos regionales y prefiere tomar sus decisiones en interlocución con los agentes del gobierno central.

Las organizaciones sociales tradicionales (sindicatos, organizaciones territoriales, etc.) muestran, por su parte, signos de debilidad que se traducen en bajos niveles de influencia respecto del proceso descentralizador. Los movimientos sociales con alguna fortaleza tienden a actuar de manera "instrumental" respecto de demandas específicas, cuya resolución va casi siempre acompañada de la disolución de la organización. Asimismo, los partidos políticos también son percibidos con un alto grado de centralización, lo que aleja la posibilidad de constitución de "sociedades regionales".

Un tercer punto está referido a las universidades regionales, que pese a sus esfuerzos aún mantienen características heredadas de su condición de origen: muchas de ellas eran "brazos regionales" de las universidades tradicionales y no han logrado convertirse en interlocutores legítimos para acometer los desafíos del desarrollo. El efecto que se constata es la escasa *masa crítica intelectual* que, cuando existe, no logra articularse con el sector privado ni con el gobierno regional, lesionando los niveles de desarrollo cultural de las regiones.

Un cuarto tema tiene que ver con el *sector público regional*, que resulta clave para el proceso de descentralización. Su papel es diferencial en virtud de la diversidad regional. En las regiones apartadas y con baja densidad de población, la gestión pública se transforma en el gran impulsor del desarrollo, situación bastante diferente en aquellas regiones en las cuales los recursos humanos y materiales son más abundantes.

Pero la existencia de debilidades que atentan la articulación de políticas es clara. Destacaremos algunas:

- a) Inexistencia de una orientación unívoca respecto de lo que se entiende por modernización del Estado.
- b) Percepción de ausencia de liderazgos regionales. En general, éstos se orientan más a la búsqueda de su personificación, lo que sólo existe en el ámbito local. En el ámbito regional no parece fácil la constitución de liderazgos más “modernos”, esto es, más ligados a condiciones de gestión, articulación y trabajo en equipo.
- c) Asimismo, se evidencian precarios vínculos de articulación de las diferentes instancias de gobierno. La excesiva *sectorialización* que muestra el nivel central se tiende a reproducir en la Región, con un impacto mayor por una cuestión de escala.

Por último, el actor más visible –en la actualidad– es el *sistema municipal*. Unido a su presencia más que centenaria y con autoridades elegidas, posee una alta influencia en la calidad de vida de los ciudadanos. En la actualidad, maneja el 2 % del Producto Geográfico Bruto (1.300 millones de dólares) y está presente en las más de 340 comunas del país. Sin embargo muestra una gran heterogeneidad ya que, a modo de ejemplo, más de 250 municipios son de condición rural, con problemas de pobreza y con débiles estructuras financieras y funcionarias.

Así, los municipios se han ido recargando de responsabilidades en el campo de las políticas sociales, ya que el gobierno central busca territorializar, al nivel más “cercano a la gente”, la implementación de planes y programas, produciendo un evidente desequilibrio en el sistema institucional regional. Por lo tanto, parece difícil en la actualidad pensar que el proceso de descentralización se pueda constituir en un adecuado mecanismo articulador de las políticas sociales. Sin embargo, creemos que es su gran desafío para el futuro, en la medida en que las regiones se conviertan en actores con identidad propia y con capacidad de implementar sus propios proyectos de desarrollo.

Quizás una de las discusiones a plantear sea quién le da el impulso a la constitución de la sociedad regional. A nuestro

juicio, debería ser el Estado en su versión regional, reproduciendo, de algún modo, el papel que históricamente desempeñó el Estado central respecto de la sociedad nacional. Ello supone asumir una "contradicción" más, esto es, estimular el fortalecimiento de formas estatales regionales en un país en que muchos procuran disminuir el papel que le cabe al Estado.

BREVE RESEÑA DE LA DSE

La Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) es una institución que promueve el diálogo en el ámbito de la política de desarrollo, y la formación y el perfeccionamiento profesionales de personal técnico y directivo de países en desarrollo y países en transición. Asimismo, en el marco de la cooperación técnica y cultural alemana, esta Fundación prepara a cuadros técnicos y sus familiares para su estadía en un país en desarrollo. La DSE mantiene el mayor centro de documentación e información sobre temas de la cooperación para el desarrollo en Alemania.

Las principales áreas de trabajo de la Fundación son educación, ciencia y documentación; desarrollo económico y social; administración pública; fomento a las profesiones industriales y artesanales; alimentación y agricultura; salud pública, así como el programa para medios impresos.

Conferencias, reuniones, seminarios y cursos de capacitación son los instrumentos de apoyo a proyectos en favor del desarrollo económico, social y ecológicamente compatible, contribuyendo de este modo a un proceso de desarrollo efectivo, sostenible y de amplio impacto.

La DSE trabaja conjuntamente con instituciones colaboradoras en Alemania y en el extranjero. Una parte sustancial de los programas se realiza en países en desarrollo; el resto, en Alemania. Desde 1960, esta Fundación ha proporcionado perfeccionamiento profesional a más de 140.000 instancias decisoras, cuadros técnicos y directivos originarios de más de 150 países. En la actualidad, los programas de Diálogo y Capacitación de la DSE cuentan con más de 10.000 participantes por año.

La DSE presta su contribución a la cooperación al desarrollo, en conformidad con las directrices de la política de desarrollo formuladas por el gobierno federal. Los recursos correspondientes son asignados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Algunos programas de la DSE, no obstante, son financiados por otros organismos (por ejemplo, otros ministerios federales, estados federados, la Unión Europea).

Asimismo, los estados federados de Baden Wurtemberg, Baviera, Berlín, Renania del Norte, Westfalia, Sajonia y Sajonia-Anhalt ponen a disposición de la Fundación centros de conferencias y de formación.

Desde su creación en 1959, la DSE es patrocinada tanto por la Federación como por los estados federados, lo cual se refleja igualmente en su estructura descentralizada que comprende divisiones técnicas (los centros) y centros de conferencias localizados en varios estados federados.



Impreso y Encuadernado en
Gráfica Guadalupe
Av. San Martín 3773 (1847) Rafael Calzada
en el mes de *Noviembre de 1998*



Los trabajos aquí contenidos analizan los impactos de los denominados procesos de globalización económica sobre los sistemas de protección social en los países del cono sur de América Latina. Los autores desarrollan temáticas relacionadas con el proceso de globalización, los comportamientos del mercado de trabajo, los sistemas de formación profesional, las políticas de sostenimiento de los ingresos y las experiencias nacionales de reforma del sistema de seguridad social (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).

El presente volumen incluye las ponencias presentadas en el Seminario Internacional "Límites y posibilidades de nuevos sistemas de protección social en el Cono Sur dentro de un mundo globalizado" que se desarrolló durante los días 18 a 20 de marzo de 1998 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. El seminario contó con el auspicio de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), en colaboración con el Programa Latinoamericano de Políticas Sociales (PLPS) y fue organizado por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).