

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1989

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Diciembre de 1989

Número 39

---

**SUMARIO**

El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas. <i>Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.</i>	7
Características y fases del "modelo sueco". <i>Olof Ruin.</i>	19
Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	29
Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin. <i>Francisco C. Weffort.</i>	33
La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo. <i>Cecilia López M. y Molly Pollack E.</i>	39
Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. <i>Sonia Miriam Draibe.</i>	49
Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño. <i>Cláudio Salm y Luiz Carlos Eichenberg Silva.</i>	65
La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe. <i>Wilfred Whittingham.</i>	77
El potencial tecnológico del sector primario exportador. <i>Mikio Kuwayama.</i>	101
En torno a la integración económica argentino-brasileña. <i>Daniel Chudnovsky y Fernando Porta.</i>	125
El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. <i>Edgardo Floto.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones de la CEPAL.	169

## Una perspectiva del desarrollo social en Brasil

Sonia Miriam Draibe\*

En este artículo se analizan las características estructurales y dinámicas de las políticas sociales en Brasil. Una vez consolidado el patrón brasileño de *Welfare State* en los años sesenta y setenta, durante el régimen autoritario, sus rasgos de tipo meritocrático-particularista se agudizaron, dada la base socioeconómica de pobreza y exclusión social en que se apoyó. En términos dinámicos, este patrón terminó por reproducirse según algunos principios muy definidos: extrema centralización política y financiera, acentuada fragmentación institucional, ausencia de participación de los usuarios en los procesos fundamentales de toma de decisiones, autofinanciamiento de la inversión social, privatización de la esfera pública de recursos y toma de decisiones, y uso clientelista del aparato social. Estos principios de reproducción explican en parte el grado actual de exclusión social del sistema, así como su carácter asistencialista cada vez mayor.

Las perspectivas de la protección social en Brasil variarán según se desarrolle la ecuación desarrollo/ equidad social. El mejoramiento de los salarios es una premisa de la ruptura del círculo vicioso que convierte también a los asalariados en clientes de la asistencia social. Por otra parte, la gestión estatal debe ser reformada, de lo contrario corre el riesgo de constituirse en un elemento desintegrador más.

\*Doctora en Ciencias Políticas. Directora del Departamento de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad de Campinas (UNICAMP), Brasil.

## Introducción<sup>1</sup>

La política social brasileña no ha sido examinada en su conjunto —con una sola excepción<sup>2</sup>— desde la perspectiva analítica del *Welfare State*. Las nociones de “Estado de bienestar social” o de “Estado benefactor” parecen ajenas tanto a la realidad como a las tradiciones científico-académicas brasileñas en las esferas de *social policy* o de *public analysis*. Incluso en lo semántico no se dispone de una traducción de estas expresiones, de tal manera que para designar la intervención social del Estado corrientemente se emplea el plural —políticas sociales—, y si se refiere a sectores, la política de previsión, la política de salud, la política educacional y otras. Son escasos y recientes los estudios que han intentado abordar el conjunto de las políticas sociales del Estado con categorías más consistentes, tales como “perfil de intervención”, “patrón” o “sistema brasileño de previsión social”,<sup>3</sup> lo cual es en sí mismo un indicio de resistencia a tratar esta materia desde la perspectiva clásica.

Por otro lado, entre los estudiosos y las autoridades no existe unanimidad respecto a la definición de las áreas constitutivas de la política social. Parece no haber dudas en cuanto a los sectores de previsión, asistencia social, salud y educación. Sin embargo, la inclusión de las políticas habitacionales, de saneamiento o de transporte colectivo suscita cierto cuestionamiento, y éste se acentúa cuando se trata de las políticas de salario y empleo, que se consideran privativas de la política económica. Finalmente, es muy reciente en el país el empleo del concepto de seguridad social —concepto que pretende superar las concepciones estrechas de seguro social— para designar de modo positivo y amplio los mecanismos

<sup>1</sup>Versión resumida del trabajo presentado en el Seminario sobre “Opciones de desarrollo social para los años noventa”, organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, 15 al 18 de noviembre de 1988.

<sup>2</sup>La excepción corresponde a Wanderley G. Dos Santos, *Cidadanía e justiça*. Allí se trata la cuestión de las políticas sociales en Brasil, siguiendo la tradición de los estudios sobre el *Welfare state*.

<sup>3</sup>Véase Pedro Luis Barros Silva, *Atenção à saúde como política governamental*, Tesis de Magister, Departamento de Ciencias Sociales, IECH, UNICAMP, mayo de 1984; Sonia M. Draibe, “O padrão de proteção social brasileiro: desafios à democratização”, *Análise Conjuntural*, vol. 8, N° 2, pp. 13 a 19, Curitiba, IPARDES, 1986, mimeo.

de mantenimiento y reintegro del ingreso y de cuidado de la salud.

Esta falta de consistencia y profundidad del concepto de *Welfare State* en Brasil refleja, entre otras cosas, el perfil y las características de las políticas sociales, en particular sus escasos efectos y sus bajos niveles de eficacia y efectividad social. Finalmente, la noción de Estado de Bienestar Social aparece fuertemente cargada de contenidos socialmente positivos, y parece extraño utilizarla para referirse a nuestra realidad de pobreza, miseria y de exclusión social. Además, aquella falta de consistencia y profundidad refleja también la propia armazón institucional y financiera que apoya a la política social: la multiplicidad de las contribuciones y fondos sociales, la fragmentación del aparato administrativo, marcado por superposiciones y por poca transparencia en el gasto social. Esta realidad institucional-administrativa brinda escaso apoyo concreto para un tratamiento unitario como el que sugieren los conceptos de *Welfare State* o de *protección social*. También en el plano simbólico se encuentran ausentes las nociones más integradas y movilizadoras de la política social. La sustentación ideológica de las luchas por la extensión de los derechos sociales, por una mayor justicia y equidad, o por los aspectos más redistributivos de la acción social del Estado, se ha llevado a cabo en forma parcelada y por categorías; la observación es válida tanto para las demandas mismas como para las que las formulan.

En tales circunstancias, no es de extrañar que los estudios y debates sobre las políticas sociales en Brasil hayan adquirido una fuerte tonalidad negativa en relación con el *Welfare State* supuestamente considerado como privativo de las realidades nórdica e inglesa, como hijo predilecto de la socialdemocracia europea, o como especialidad anglosajona en el campo de la *social policy*. Desde esa perspectiva, el "caso brasileño", y las escasas referencias hechas a los países latinoamericanos, adquieren las características de casos de no desarrollo del Estado de Bienestar Social o, en la mejor de las hipótesis, de casos particulares, "anómalos", dotados de tal especificidad que difícilmente podrían ser considerados como variantes de tendencias generales o, por lo menos, como típicos de otros patrones (evidentemente diferentes del sueco o del inglés) de Estados de Bienestar Social.

Sin embargo, los filones más ricos de la hoy vasta literatura sobre el *Welfare State* han apuntado precisamente al hecho de que —una vez recorrido los fértiles caminos de los estudios comparados— es posible entender el Estado Protector no tanto como la concreción de los programas socialdemócratas de la posguerra, sino más bien como un elemento estructural importante de las economías capitalistas contemporáneas, como una determinada forma de articulación entre el Estado y el mercado, o el Estado y la sociedad, o como un modo particular de regulación social, que se manifiesta en un momento determinado del desarrollo capitalista.

Por otro lado, al examinar comparativamente los procesos históricos de formación del *Welfare State* en diversos países, esta literatura admitió y concibió distintos patrones de consolidación de los Estados de Bienestar Social contemporáneos. Estos patrones o modelos, desde luego, expresan raíces y condiciones históricas distintas, y se manifiestan en variaciones de las complejas dimensiones de la protección social, ya en lo que atañe a las relaciones de inclusión/exclusión que los sistemas comprenden, o en lo que concierne a sus aspectos redistributivos o, por último, en lo que respecta a las relaciones con el sistema político. Por esto mismo, el fuerte componente valorativo positivo, que parecía inscrito en el propio concepto de *Welfare State*, puede ser reevaluado, abriendo así la posibilidad de pensar, por una parte, en modelos progresistas, y por otra, en formas más conservadoras, de construcción del Estado Protector.

Los estudios comparativos han mostrado que el *Welfare State* puede ser más universalista, más institucionalizado y estatizado, en algunos casos, y en otros más subsidiario, más favorable a la actividad privada; en algunos casos más generoso en la cobertura y diversificación de los beneficios que brinda, y en otros, más selectivo y asistencialista; en algunos países más refractario a los mecanismos y la dinámica político-partidarios y electorales, y en otros más "politizado" y clientelísticamente utilizado. En determinados casos y modelos, casi logró extirpar la pobreza absoluta, garantizando un ingreso mínimo (o un impuesto negativo) a todos aquellos que no podían integrarse por la vía del mercado y del salario; en otros, ha dejado relativamente desprotegidos a los estratos más pobres de la población. Tenien-

do en cuenta todas estas distintas posibilidades de diferenciación, una tipología reciente ha intentado captarlas, para aproximarse luego con mayor precisión a los casos nacionales.

#### Tipos de *Welfare States*

- a) Subsidiario: caracterizado principalmente por la política selectiva.
- b) Meritocrático - particularista.
  - i) Corporativo.
  - ii) Clientelista.  
(Caracterizado por su principio estructurante, es decir, la posición original del individuo en el mercado de trabajo, y, por lo tanto, basado en el mérito, el desempeño profesional y la productividad. La política social interviene sólo parcialmente para corregir las acciones del mercado).
- c) Institucional - redistributivo: caracterizado por una política sustancialmente universalista e igualitaria, marginalmente corregida por la política selectiva.<sup>4</sup>

Algunos autores han realizado recientemente un esfuerzo para pensar la política social brasileña, teniendo como referencia el marco internacional de los *Welfare States*.<sup>5</sup> A pesar de que aún no tienen resultados definitivos, varios de estos estudios parecen ya permitir, o al menos sugerir, la posibilidad de repensar y reevaluar el "caso brasileño". Muchas de las características que parecerían constituir la especificidad irreductible del sistema brasileño de políticas sociales pueden ser repensadas a la luz de los estudios internacionales sobre los patrones de formación, desarrollo y crisis del Estado de Bienestar Social. En otras palabras, parece posible indagar en la literatura teórica e histórica sobre esta materia para buscar

instrumentos analíticos y sugerencias que permitan concebir las políticas sociales brasileñas como parte de un determinado patrón de desarrollo y consolidación del *Welfare State* en un país de capitalismo tardío como el Brasil, cuya etapa más completa de la formación del sistema de protección social se moldeó bajo la égida de un régimen autoritario, en el marco de un modelo de desarrollo económico concentrador y socialmente excluyente.

Esta manera de entender nuestro Estado de Bienestar Social tiene varias ventajas. La primera de ellas, es que quizá por esa vía podamos distanciarnos de expresiones descriptivas y de escaso poder explicativo, tales como "embrionario" o "menos desarrollado" para describir el *Welfare State* en Brasil. Estas expresiones pueden remitir erróneamente a una concepción lineal del desarrollo de las políticas sociales en el país, lo cual impide comprender las características estructurales de nuestro sistema de previsión social. A nuestro modo de ver, sin embargo, la ventaja más importante se refiere a los aspectos cruciales del futuro del Estado Protector en Brasil. Si se entiende el caso brasileño como un patrón —entre los varios que sirvieron para dar forma a los modos de intervención y de regulación social del Estado en el mundo capitalista— la discusión acerca de las posibilidades y las alternativas del desarrollo futuro puede nutrirse en forma mucho más consistente de la experiencia internacional. Finalmente, el procedimiento aquí sugerido corresponde a una postura metodológica que significa distanciarnos tanto del idealismo —que concibe modelos generales, ahistóricos— como del historicismo, que postula la irreductibilidad de cada caso histórico. Es verdad que la intervención social del Estado brasileño es específica, pero esta especificidad consiste en retener y combinar las características de las tendencias generales (las formas de intervención de los Estados capitalistas) con las condiciones históricas particulares de Brasil.

El trabajo que aquí se presenta ha sido orientado en esta dirección. Basándose en los estudios internacionales comparados, intenta, en primer lugar, examinar las características morfológicas y dinámicas del Estado de Bienestar Social brasileño, y, a continuación, reflexionar acerca de las perspectivas que se presentan para su desarrollo futuro.

<sup>4</sup>Esta tipología de Ugo Ascoli reformula otra, clásica, de Titmus, con el fin de dar cuenta, mediante la diferenciación del segundo tipo, de una situación como la italiana, donde los contenidos particularistas de tipo clientelístico y corporativista se imponen en el funcionamiento del Estado de Bienestar Social. Véase Ugo Ascoli, "Il sistema italiano de Welfare", *Welfare State all'Italiana*, U. Ascoli (comp.), Laterza, 1984.

<sup>5</sup>Véase Sonia M. Draibe "A especificidade do Welfare State no Brasil", *A política social en tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, CEPAL, Informe de investigación, abril de 1988, versión preliminar; Sonia M. Draibe y W. Henrique, "Welfare State, crise e gestão da crise: un balanço da literatura internacional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, N° 6, vol. 3, São Paulo, febrero de 1988; y Francisco Oliveira, "O surgimento do anti-valor", *Novos estudos CEBRAP*, N° 22, São Paulo, octubre de 1988.

## I

## El Estado de Bienestar Social en Brasil: periodización y características

Entre los años treinta y la década de los setenta, se construyó y se consolidó institucionalmente en Brasil el Estado Social. Es útil, desde luego, explicar el concepto de *welfare* con el cual estamos trabajando. Entendemos por *Welfare State*, en el ámbito del Estado capitalista, una forma particular de regulación social que se expresa en la transformación de las relaciones entre el Estado y la economía y entre el Estado y la sociedad, en un momento dado del desarrollo económico. Tales transformaciones se manifiestan en el surgimiento de sistemas nacionales, públicos o estatalmente reglamentados, de educación, salud, integración y sustitución de los ingresos, asistencia social y vivienda, los que, a la par con las políticas de salario y empleo, regulan directa o indirectamente el volumen, las tasas y el comportamiento del empleo y del salario en la economía, e inciden directamente en el nivel de vida de la población trabajadora y, en términos más generales, en las condiciones de acumulación capitalista. Concretamente, se trata de procesos que, una vez transformada la propia estructura del Estado, se expresan en la organización y producción de bienes y servicios colectivos, en el montaje de los planes de transferencias sociales, en la intervención pública, en la estructura de las oportunidades de acceso a los bienes y servicios públicos y privados y, finalmente, en la regulación de la producción de bienes y servicios sociales privados.

Para esta concepción, es fundamental el carácter de sistema nacionalmente articulado y estatalmente regulado de la protección social. Por eso mismo, cuando pensamos en periodizar la constitución del *welfare* en Brasil, sólo podemos tener como punto de partida la década de los treinta, considerando el conjunto de transformaciones del Estado brasileño y las formas de regulación social que entonces se iniciaron. Por otro lado, esa misma concepción nos obliga a examinar cuidadosamente la naturaleza de las disposiciones legales y de las innovaciones en las políticas, que se producen desde los años treinta hasta el presente, para no caer en una visión lineal del

proceso de construcción y consolidación del *Welfare State* en nuestro país.

En ese periodo se destacan dos etapas en la producción de disposiciones legales: la que va de 1930 a 1943, y la que transcurre entre 1966 a 1971, ambas por los demás vividas en regímenes autoritarios. Esta situación parece confirmar la tesis de las acciones preventivas de la elite y de la búsqueda de formas de legitimación por la vía de las políticas sociales.<sup>6</sup> Sin embargo, no es ésta la discusión que deseamos plantear aquí. Nos parece más importante examinar hasta qué punto esos dos periodos se asemejan en su naturaleza, o hasta qué punto expresan momentos distintos del proceso general que deseamos periodizar.

Las disposiciones legales a que se refiere el período 1930-1943 son básicamente las relativas a la creación de los Institutos de Aposentadorias e Pensões (Institutos de jubilaciones y pensiones), por un lado, y por otro, las relacionadas con la legislación laboral consolidada el año 1943. Aunque estas son, de hecho, las innovaciones más importantes, el período también es fecundo en cambios en las políticas de salud y de educación, áreas en las que se manifiestan en el Ejecutivo Federal altos grados de centralización de los recursos y de los instrumentos institucionales y administrativos.

Más tarde, en el marco limitado del régimen democrático vigente entre 1945 y 1964, continúa el proceso de innovación legal e institucional (en los ámbitos de la educación, la salud, la asistencia social y, en forma menos pronunciada, en la vivienda popular) y se amplía el sistema de protección social en los moldes y parámetros definidos por las innovaciones del período 1930-1943. Esto

<sup>6</sup>La historiografía sobre la constitución del *Welfare State* en Brasil, que reconstituye el proceso general de montaje del aparato social centralizado y los movimientos particulares de formación de las políticas de educación, salud, previsión, asistencia social y vivienda fue realizada por nosotros en Sonia M. Draibe, "A especificidade do *Welfare State* no Brasil", *op. cit.*

quiere decir que hay, al mismo tiempo, adelantos en los procesos de centralización institucional y de incorporación de nuevos grupos sociales a los planes de protección; sin embargo, esto se hace en el marco de un patrón selectivo (en el plano de los beneficiarios), heterogéneo (en el plano de los beneficiarios), y fragmentado (en los planos institucional y financiero) de intervención social del Estado.

Muy diferente, tanto por su naturaleza como por su contenido e impacto social, es el período que va desde mediados de la década del sesenta hasta prácticamente mediados del decenio siguiente. Con relación al período anterior, el conjunto de medidas legislativas configura un cuadro de transformación radical de la estructura institucional y financiera del sistema de la política social. Se trata de una transformación radical, porque en ese momento se organizan, efectivamente, los sistemas nacionales públicos o estatalmente regulados en el área de los bienes y servicios sociales básicos (educación, salud, asistencia social, previsión y vivienda), superando así la forma fragmentada y socialmente selectiva del período anterior, y allanando el camino para ciertas tendencias universalizantes, pero sobre todo para llevar a cabo una política de masas, de cobertura relativamente amplia. Además, también es un período de innovación en política social, por cuanto sólo entonces se confirma la intervención del Estado en el sector de la vivienda, y se introducen mecanismos de formación del patrimonio de los trabajadores y de la llamada participación en las utilidades de las empresas (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP)). A pesar de sus características fuertemente excluyentes, el sistema de protección avanza hacia la inclusión de los trabajadores rurales.

De esta forma, y en el régimen de características autoritarias y tecnocráticas impuesto en 1964, se termina de constituir el sistema de *welfare* en Brasil: se definen los elementos centrales de la intervención social del Estado; se establece el aparato centralizado de apoyo para esa intervención; se identifican los fondos y recursos que darán sustento financiero a los planes de las políticas sociales; se definen los principios y mecanismos de operación y, finalmente, las reglas de inclusión y exclusión social que marcan definiti-

vamente el sistema. La expansión masiva que tuvo lugar a partir de mediados de los años setenta se realizó de acuerdo con este patrón organizado desde 1964, el que ya hacia fines de los años setenta comenzó a dar muestras de agotamiento y de crisis (en sus aspectos organizativos, financieros y sociales).

Estas consideraciones permiten proponer una periodización del proceso de constitución del Estado de Bienestar Social en Brasil, con los siguientes períodos y sus respectivas características:

1930-1964 - *Introducción y expansión fragmentada.*

- a) 1930-1943 - Introducción.
- b) 1943-1964 - Expansión fragmentada y selectiva.

1964-1985 - *Consolidación institucional y reestructuración Conservadora.*

- a) 1964-1977 - Consolidación institucional.
- b) 1977-1981 - Expansión masiva.
- c) 1981-1985 - Reestructuración conservadora (intentos).

1985-1988 - *Reestructuración progresista.*

- a) 1985-1988 - Reestructuración progresista (intentos).
- b) 1988... - Definición del nuevo perfil (Asamblea Constituyente).

A pesar de todas las objeciones que puedan hacerse a esta periodización, la tentativa parece útil, al menos para apoyar el análisis posterior de la morfología y el funcionamiento del *Welfare State* en Brasil, tal como se consolidó después de 1964. Antes de entrar en ella, sin embargo, vale la pena destacar las características generales del patrón aplicado en Brasil a lo largo de las etapas de introducción y consolidación.

Como se vio en la introducción, las tipologías del *Welfare State* enfatizan, principalmente, el binomio meritocracia-universalismo en la orientación de las acciones sociales del Estado, así como los aspectos subsidiarios o de selectividad con que alcanzan a determinados grupos sociales o los incorporan a sus beneficios. El principio del *mérito*, entendido básicamente como la posición ocupacional y de ingreso adquirida en la estructura productiva, constituye la base del sistema brasileño de política social. En el caso de la protección social, el principio estuvo vigente desde la fase de introducción; en la fase de consolidación, cuando se definieron otros beneficios y el sistema de fondos sociales, se mantuvo el predominio de la

relación ingreso-contribución-beneficios, y, en ese sentido, la mayoría de las políticas sociales reprodujeron el sistema de desigualdades que imperaba en la sociedad. Fueron escasos sus aspectos redistributivos e igualitarios, teóricamente presentes sólo en el ámbito de la educación básica (obligatoria y gratuita) y en el de la salud (atención de urgencia). Así, la inexistencia de mínimos sociales (en especie, ingresos, servicios o bienes) para todos los ciudadanos, sea cual fuere su posición en el mercado del trabajo, hizo que en el Brasil, en el marco de la relación Estado/mercado, fueran muy frágiles los mecanismos correctores que deberían, en principio, operar mediante las políticas sociales.

No resultará extraño, por lo tanto, afirmar que el modelo brasileño de *Welfare State* es de tipo *meritocrático-particularista*, tal como lo definió Titmus. Sin embargo, sobre esa base, el sistema brasileño también adquirió otras características importantes a lo largo de los años setenta, y principalmente a partir del subperíodo que comienza en 1981. Dado su corte meritocrático, por un lado, y la estructura perversa de empleo y salarios vigente, por otro, el sistema brasileño desarrolló un plan asistencial complejo, superpuesto o paralelo al plan de seguridad social (por ejemplo, los programas de la Legião Brasileira de Assistência (LBA) o de distribución gratuita de alimentos del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAM). Dicho plan se refiere a grupos específicos —y por lo tanto teóricamente residuales— pero termina dirigiéndose a la mayoría de la población, asalariada o no. El requisito de elegibilidad es el de un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos, pero de hecho los programas asistenciales (no basados en aportes) se dirigen, por definición, a “grupos de riesgo” —lactantes, embarazadas, nodrizas, ancianos. Por lo demás, dados los bajos salarios vigentes, los beneficiarios constituyen la gran mayoría de la población.

De esta forma, el aspecto teóricamente suplementario de la política de asistencia pública tiene un carácter menos residual; funciona más bien como un sustituto ciertamente precario de mínimos sociales (no definidos y no institucionalizados y, por eso mismo, no garantizados). En la base de esa derivación ulterior del sistema brasileño, agudizada, como se sabe, después de 1985, se encuentran la miseria, el subempleo o el de-

empleo. De todos modos, es importante señalar que el sistema brasileño de protección social, más que universalizarse o avanzar en la dirección de los mínimos sociales, siguió el rumbo de la suplementación, mediante mecanismos de corte asistencialista, cuyo volumen hoy parece ser bastante importante (recordemos los diversos programas llevados a cabo por el Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), el FAS, la Secretaría Especial de Ação Comunitaria (SEAC), etc.).<sup>7</sup>

En sus relaciones con los grupos de intereses y con el sistema político, el *Welfare State* del Brasil tiende a adquirir, a partir de su fase de introducción, una connotación *corporativista*, característica que aparece con frecuencia en los sistemas de base meritocrático-particularista. Sin embargo, quizá sea el carácter *clientelista* el que más afecta a su dinámica. Esto se debe a diversas y complejas razones. Desde la fase de introducción, por ejemplo, son conocidas las relaciones privilegiadas, y la gestión corporativista y clientelista, en el caso de la previsión social, de las burocracias sindicales alojadas en los Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), de la burocracia del Ministerio del Trabajo y de las cúpulas de los partidos, en particular del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Una vez roto, después de 1964, ese patrón, surgieron otras formas de clientelismo en el sistema, e influyeron en la asignación de recursos y el proceso de expansión y, finalmente, tendieron a crear feudos (mediante el dominio de grupos de intereses, de personas o de cúpulas partidarias) en los organismos de previsión y, principalmente, en la distribución de beneficios durante los períodos electorales.

Desde fines de los años setenta, el crecimiento del espacio asistencial de las políticas sociales no hizo sino reforzar la dimensión clientelista; la apertura del sistema político, después de 1985, dejó ver con mayor nitidez esta característica. Es importante recordar, no obstante, que el clientelismo no es exclusivamente propio de la seguridad social. Afectó la educación (en las relaciones políticas de las esferas de la Federación y, después de 1964, sobre todo en el funcionamiento del Consejo Federal de Educación), y también

<sup>7</sup>Para mayor información, véase NEPP-UNICAMP, *Brasil 1985-Relatório sobre a situação social do país*, 2 vols., Ed. UNICAMP, 1986 y 1987. Véase también el volumen correspondiente a 1986.



influyó en el funcionamiento del Sistema Nacional de Vivienda. En los sectores de educación y salud esta dimensión corporativista adquirió importancia en un pasado más reciente, fundamentalmente mediante la expresión de los grupos profesionales comprometidos con el sistema (profesores, médicos, paramédicos, etc.).

Es verdad que hubo tendencias universalizantes —en cuanto a cobertura y beneficiarios— en el sistema. En el sector de la seguridad social, la unificación de los Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), bajo el Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), ya configuró un proceso de homogeneización de los beneficios y de universalización de los derechos, al menos para los asalariados urbanos formalmente insertos en el mercado de trabajo. En lo que respecta a la política de salud, desde fines de los años setenta, mediante la medicina previsional, la atención de urgencia se hizo extensiva a toda la población. En el caso de la educación, el nivel básico obligatorio y gratuito ya estaba estipulado en la primera Constitución republicana, y la extensión de la obligatoriedad a los ocho años de educación básica, en la década de 1970, amplió este “derecho” de la ciudadanía (se sabe que la cobertura efectiva durante ese ciclo es baja, sobre todo después de la primera etapa, la cual tiene una tasa de deserción de un 50% en relación con la segunda). A pesar de todo, estas tendencias universalizantes distan aún mucho de otorgar al sistema brasileño características de tipo “institucional redistributivo”.

Una vez hechas estas breves observaciones, es posible elaborar el cuadro morfológico del *Welfare State* en Brasil, tal como se presenta a partir de los años setenta (véase el anexo). Siguiendo a Jens Alber,<sup>8</sup> tomamos como objetivos polares la redistribución, por un lado, y la ampliación de la estructura de oportunidades, por otro; en otro sentido, se señala el carácter público o privado de la oferta de bienes y servicios sociales. Una evaluación rigurosa de este cuadro implicaría un esfuerzo de cuantificación (de recursos, servicios ofrecidos, beneficiarios, etc.) que no sería posible emprender aquí. Sin embargo, puede observarse que, en el sistema tal como ha sido montado, la mayor igualdad, en el sentido de una

redistribución vertical de los ingresos (mediante las políticas sociales) no ha sido el objetivo prioritario: el nivel mínimo que se ofrece a todos es bastante bajo, lo que es aún más grave si se considera que también es bastante frágil el mecanismo redistributivo interno en el esquema de transferencias sociales.

En principio, el objetivo fundamental del sistema brasileño tendería a ser, en el ámbito de la seguridad social, la protección del *status* ya adquirido por el trabajador contra los riesgos de descenso social (presente o futuro). Sin embargo, también en este aspecto, ya sea debido a la forma de financiamiento del sistema, a las injusticias a las que da lugar, o bien a los bajos montos de los beneficios y a la desvalorización histórica de las jubilaciones y pensiones, incluso este objetivo es difícilmente alcanzable.

A esas características morfológicas se suman otras, de corte dinámico, relacionadas con los modos de funcionamiento del sistema y que surgieron durante el período de Consolidación Institucional, bajo la égida del autoritarismo. Estas son las que analizaremos a continuación.

Es posible identificar los principios de organización del sistema de protección social en Brasil, tal como fueron definidos y cristalizados en la fase de consolidación. Dichos principios respondieron dinámicamente, a partir de entonces, por la reproducción del sistema.

#### 1. *La extrema centralización política y financiera a nivel federal de las acciones sociales del gobierno*

Es indiscutible que la centralización del poder decisorio y de los controles financieros del gobierno federal asumió proporciones sin precedentes. Por un lado, la centralización despojó a los estados y municipios de los instrumentos de intervención social de tres maneras: concentrando los recursos financieros en el ejecutivo federal; estableciendo normas generales aplicables a las políticas sociales; y sometiendo la aplicación de fondos federales a las decisiones de la Unión, evitando siempre cualquier tipo de “transferencia automática” de recursos. Por otro lado, dentro del Ejecutivo Federal se dio una reducción relativa de la acción social de la administración directa, que fue sustituida por grandes complejos institucionales (BNH, SINPAS, etc.) o bien por organismos de administración indirecta: las

<sup>8</sup>Jens Alber, “Politiche sociali e benessere nella Repubblica Federale Tedesca: un bilancio”, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, M. Ferrera, Florencia, Le Monnier, 1981.

empresas estatales, las fundaciones y las entidades autónomas.

## 2. Una formidable fragmentación institucional

La otra cara de la centralización fue la multiplicación de diferentes tipos de organismos públicos, tales como institutos, fundaciones y, principalmente, empresas públicas. Esta suerte de "descentralización" tuvo consecuencias desastrosas en la organización del aparato social del Estado:

- Excesiva burocratización;
- Bloqueo a la formulación e implantación de planes generales para cada sector de una política social nacional;
- Falta de mecanismos públicos de control, lo cual dejaba el camino libre a la acción de los intereses privados en el aparato estatal;
- Una increíble superposición de programas y de clientelas como expresión de la desintegración institucional.

## 3. La exclusión de la participación social y política de la población en los procesos de decisión

El proceso de centralización y de fragmentación de corte burocrático y autoritario suprimió o evitó la participación de los sindicatos, los partidos y los movimientos sociales en todos los dominios de las políticas sociales, tanto donde anteriormente existía una tradición como en sectores de reciente creación, concebidos y gestionados con criterios tecnocráticos. Las directrices básicas de estas políticas sociales tampoco fueron discutidas en el Parlamento. Se suprimieron así todos los mecanismos de control público, lo cual condujo a que se manifestaran en el sistema de previsión social, a comienzos de los años ochenta, signos de todas las formas de desorden institucional, desorganización administrativa, fraude y corrupción.

## 4. El principio del autofinanciamiento de la inversión social

Este principio, además de haber significado la creación de fondos financieros específicos para cada sector, representó también el condicionamiento del gasto social a criterios económicos y financieros de rentabilidad privada, en cuanto a la asignación de recursos. Ejemplos de esto fueron las "prioridades" establecidas por el BNH, que

privilegiaron la vivienda en desmedro del saneamiento, y las políticas de vivienda para la clase media, en perjuicio de las viviendas populares.

## 5. El principio de la privatización

Las políticas sociales comenzaron a regirse por una regla de oro que expresaba el principio del autofinanciamiento: los usuarios deben pagar por lo que reciben. Llevada a su expresión límite, la regla significa la privatización de los servicios sociales, lo cual tiene diversas implicaciones.

- La apertura de un espacio que facilita la penetración de los intereses privados en el aparato estatal, mediante grupos de presión, *lobbies*, etc.;
- Una forma de articulación bastante estructurada entre el aparato estatal y el sector privado productor de servicios (como los hospitales) o proveedor de "productos sociales" (como las constructoras). Así, se puede afirmar que se establece una división del trabajo entre el Estado y el sector privado: el Estado establece las reglas y transfiere los recursos; el sector privado se encarga de la producción de bienes y de la distribución de servicios;
- La disminución de la participación relativa del Estado en los sectores de educación y salud, y el correspondiente crecimiento de la participación del sector privado en la oferta de estos servicios.

## 6. El uso clientelista del aparato social

Como consecuencia de varios de estos principios, en particular de la casi total ausencia de mecanismos de control públicos, el comportamiento clientelista del gobierno dejó sus huellas en el funcionamiento del sistema. Ya sea bajo las formas típicas del otorgamiento de favores practicadas en el régimen militar, o, de manera aún más clara, en el régimen civil inaugurado en 1985, lo cierto es que el uso clientelista del aparato social ha sido una constante, y ha constituido para el gobierno, los partidos y algunas personas, un recurso de poder inestimable.

Estos son los principios que encontramos en la base de la consolidación del *Welfare State* en Brasil, y que han marcado su funcionamiento desde entonces. Por esto mismo, no causa extrañeza la dimensión de las distorsiones que se han acumulado en el sistema.

En primer lugar, cabe mencionar el problema de la naturaleza sumamente regresiva del financiamiento del gasto social. En lo que concierne a los recursos fiscales destinados al área social, éstos han adquirido a lo largo del tiempo un carácter bastante residual, tanto porque el Estado gasta en esta área una proporción relativamente pequeña de lo que recauda en impuestos, como porque el gasto estatal constituye una fracción despreciable del conjunto de los gastos sociales. Los demás recursos —contribuciones sociales, fondos patrimoniales y fondos y contribuciones de las empresas— una vez definidos como una relación salario (u hoja salarial)/contribución, gravan básicamente a los asalariados y, en general, a los de menores ingresos, o bien operan como impuestos indirectos, al ser traspasados a los precios y ser absorbidos, por lo tanto, por el conjunto de los consumidores.

Otro de los aspectos que cabe comentar es el excesivo burocratismo que ha caracterizado al aparato social público, lo que es en gran medida responsable de los desaciertos de la política social nacional, en particular de la ineficiencia, la ineficacia y, de forma exagerada, de su alto costo, pues absorbe una enorme proporción de los recursos.

Dadas todas las características aquí señaladas se entiende por qué Brasil se encuentra, a mediados de la década de los ochenta, en una situación en que el gasto del área social es casi el de un país desarrollado (18.3% del PIB), mientras sus resultados son tan desalentadores como los del mundo subdesarrollado.<sup>9</sup>

Estas observaciones ayudan a esclarecer el carácter meritocrático-particularista del *Welfare State* en el país.<sup>10</sup> En realidad, la intervención social del Estado se funda en la capacidad de contribución de los trabajadores, sancionando lo que podríamos llamar la *distribución primaria de los ingresos*. Así, por ejemplo, las obras de extensión de las redes de abastecimiento de agua y de alcantarillado sólo se llevaron a cabo cuando los estados y municipios pudieron servir los préstamos contratados con el ex Banco Nacional de Habitación (BNH), mediante el cobro de "tarifas realistas"

a los usuarios. Los préstamos concedidos para la construcción de viviendas populares, con recursos provenientes básicamente del FCTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) requirieron siempre un valor de prestación compatible con los costos del BNH y de los agentes financieros. Este hecho redundó en una tasa de interés real de alrededor de un 10% al año, y explica el altísimo índice de insolvencia entre los mutualistas de bajos ingresos, que eran relativamente muy pocos. Las tarifas de los servicios de transporte colectivo urbano debían ser rentables para las inversiones privadas. Los estudiantes universitarios, al no encontrar vacantes en el sistema público, debieron asumir las mensualidades que exigía el sistema privado, y que correspondían a las inversiones en educación. Los hospitales privados, que operaban como cualquier inversión de capital, pasaban a cubrir el 70% de las prestaciones médicas. En este marco, como ya se señaló, el gasto público financiado por sistemas regresivos no desempeñó ningún papel redistributivo que pudiera alterar la distribución primaria del ingreso.

Las consabidas distorsiones de nuestro Estado de Bienestar Social se hacen más inteligibles si se observan en su verdadero marco, es decir, en la vía conservadora del "progreso" social que ha recorrido el capitalismo brasileño. Con esto se quiere decir que:

- i) El rápido desarrollo económico provocó una acelerada y profunda transformación de la estructura social;
- ii) Esta se tradujo en una transformación de la estructura del empleo, lo que a su vez se expresó en un proceso de movilidad social ascendente;
- iii) Sin embargo, por otro lado, estuvieron en vigor salarios bajos para grandes contingentes de trabajadores, al mismo tiempo que millones más permanecieron subempleados en las ciudades o completamente marginados en el campo.

El progreso social asumió, por lo tanto, la forma de una movilidad acompañada de la miseria absoluta de una gran parte de la población, es decir, una movilidad con extrema desigualdad. En Brasil, el progreso social se realizó mediante el cumplimiento integral de los requisitos de la "forma ideal" de desarrollo social del capitalismo, que consiste en una competencia sin trabas entre hombres libres, la que "selecciona" a los

<sup>9</sup>Véase Banco Mundial, "Brazil. Report of the social expenditure review mission", 20 de octubre de 1987, mimeo.

<sup>10</sup>En el desarrollo de la argumentación que sigue colaboró Lílana Aureliano.

"más capaces" e inhibe la integración e incorporación de amplios estratos de la población.

Ahora bien, esta situación es enteramente diferente del marco histórico del *Welfare State* en los países desarrollados. Como se sabe, las políticas de bienestar social surgen simultáneamente con una situación de pleno empleo, la cual, junto a un alza continua de los salarios reales, eleva los niveles de vida de la abrumadora mayoría de la población. En el caso brasileño no sucede lo mismo. Para la gran mayoría, los salarios son bajos y para una parte significativa no existe estabilidad en el empleo. Las consecuencias de estas "especificidades" brasileñas son diversas:

i) La propia base de las contribuciones (los salarios) per cápita es relativamente estrecha si consideramos el área de la seguridad social. En consecuencia, se perjudica la calidad de los servicios, y las prestaciones son necesariamente insuficientes para los fines a que se les destina;

ii) La política tiende a "asistencializarse" y los programas asistenciales destinados a combatir la miseria se encuentran sobrecargados, ya que deben enfrentar las carencias de prácticamente un tercio de la población;

iii) Los otros dos tercios, a pesar de tratarse de empleados con salarios estables, necesitan la asistencia estatal para asegurarse una vida digna. Por eso mismo, la propia definición de política asistencial se perjudica, y se hace necesario dotarla de una base conceptual diferente;

iv) En este marco, los recursos se tornan escasos para apoyar las nuevas tareas de la política asistencial y para complementar los beneficios basados en contribuciones (previsión, salud, etc.).

El capitalismo brasileño señala un camino conservador de construcción del *Welfare State*, y, mediante todas las distorsiones aquí examinadas, lo especifica negando prácticamente el bienestar prometido por el progreso económico.

## II

### Perspectivas del *Welfare State* en Brasil

Este artículo no se extenderá en el análisis de los logros limitados e insuficientes del *Welfare State* en Brasil, ni sobre sus resultados mediocres, tributarios de todas las características morfológicas y estructurales, de todas las dimensiones o principios de funcionamiento, que se acaban de señalar. En cambio, se hacen algunas reflexiones sobre el sentido de los cambios observados en su comportamiento, a fin de evaluar a partir de ellos las posibilidades de que, en las próximas décadas, pueda coexistir con un modelo de desarrollo más equitativo.

Para empezar, cabe reconocer que la realidad del Estado de Bienestar Social brasileño, como todas las realidades sociales, no es ni inmóvil ni inmutable. Se altera cuando entra en crisis por ejemplo; es decir, cuando pierde la posibilidad de reproducirse según sus principios estructurantes. Experimenta cambios cuando, en esas circunstancias, alguno de sus pilares característicos sufre alteraciones, sea en el plano de su financiamiento o en sus dimensiones organizativas y ope-

rationales. No hay duda de que estos cambios implican transformaciones y que expresan tendencias más profundas de reestructuración. La dificultad estriba en poder, en pleno proceso, identificar el sentido, las características y, si se quiere, el perfil futuro que se proyecta a partir de estos cambios.

Desde finales de la década de 1970, pero básicamente en los años ochenta, el Estado Social en Brasil se ha visto sujeto a transformaciones. Sin duda alguna, la crisis económica aceleró este proceso, dadas las restricciones de carácter más general que impuso en los planos del empleo y de los ingresos, así como sus implicaciones para el financiamiento del sector público en general y para las políticas sociales en particular. Además, el manejo conservador de la crisis, al comienzo de la década, seguramente contribuyó a agudizar el proceso. Pero fueron, sobre todo, la crisis del régimen autoritario y el proceso de democratización, los hechos que más contribuyeron a determinar los cambios.

Como hemos señalado, en el área social ya se habían producido algunos intentos de reestructuración a fines de la década pasada. A pesar de ello, no hubo una alteración radical de los principios gestores del *welfare* (algunas propuestas de cambio en la política de salud; medidas orientadas al financiamiento de la previsión social en 1981, etc.). Algunos gobiernos estaduais de oposición, elegidos en 1982, impulsaron, con cierto éxito, determinadas prácticas innovadoras, principalmente en las esferas de la salud, los programas de alimentación y nutrición, la vivienda popular, etc.

Después de 1985, en el gobierno de la Nueva República, también se hicieron algunos intentos de transformar el patrón de la política social, aunque sin mayores éxitos.<sup>11</sup> Más recientemente, en la Asamblea Constituyente se han tomado decisiones que implican transformaciones cualitativas, y es posible que con la nueva Constitución se consagren nuevos principios para una política social más justa.

Aunque sin transformaciones radicales, ni modificaciones suficientemente significativas como para sugerir un nuevo patrón de políticas sociales, se han ido verificando ciertas alteraciones, ya en la concepción, ya en el plano institucional o finalmente, a nivel de la operación del sistema. Las razones inmediatas que impulsan los cambios son muchas y de distinta naturaleza. En el plano ideológico, además, los modos de pensar, concebir y llevar a efecto determinados cambios son bastante diferentes, aunque las tesis sean aparentemente comunes a conservadores, liberales o progresistas. No obstante, si observamos lo sucedido a lo largo de la década, podemos identificar nuevas características que comienzan a imponerse en el campo de las políticas sociales y que, a nuestro modo de ver, expresan tendencias de transformaciones más profundas, posiblemente aquellas sobre las que, se asientan efectivamente, las alternativas y perspectivas futuras del Estado social en Brasil. A su vez, estas nuevas características presentes en Brasil son, sin embar-

go, más generales y se vienen manifestando, de un modo u otro, en la mayoría de los *Welfare States* del mundo occidental.

Dichas innovaciones, las que aquí tratamos y que son ya bastante conocidas, se verifican fundamentalmente en tres niveles: a) el político-institucional; b) el social o, mejor dicho, el de la propia sociabilidad implícita en las políticas sociales; y c) el de las relaciones entre el Estado, el sector privado que tiene fines de lucro y el sector privado sin tales fines. Examinemos cada uno de ellos en lo que se refiere a la producción y oferta de bienes y servicios sociales.

a) En el plano político-institucional, se manifiesta con fuerza una tendencia a la descentralización político-administrativa, con importantes vertientes de municipalismo y localismo. Las formas locales, municipales, descentralizadas, de concebir el espacio político-institucional de las políticas sociales quizá constituyan una de las posiciones más sólidas del ideario progresista, y han estado, la mayoría de las veces, asociadas a los procesos de democratización. Principalmente en Brasil, y también en muchos países latinoamericanos que acaban de salir de regímenes autoritarios centralizadores por naturaleza, la tesis de la descentralización parece amalgamada con diversas y profundas expectativas que van desde los argumentos tradicionales de la democratización de la vida política hasta, en lo que respecta a las políticas sociales, un mayor acercamiento entre las instancias de toma de decisiones y las demandas y quienes las formulan. La verdad es que estas tesis y tendencias de descentralización han surgido en casi todo el mundo, e incluso han provocado un particular cuestionamiento respecto del futuro del Estado Social: el de si de hecho se está produciendo una "municipalización" del *Welfare State*.

Es verdad que no siempre descentralizar, municipalizar o "localizar" significa una democratización inmediata. No sólo los procesos democratizadores no tienen el monopolio de la descentralización, sino que los procesos descentralizadores pueden dar lugar a otras formas de arbitrariedad o de comportamientos políticos autoritarios. También es sabido que la descentralización de las responsabilidades y de las atribuciones, cuando no va acompañada de los correspondientes recursos, no es sino una forma arbitraria más de reducir los gastos, incluso cuando se ha-

<sup>11</sup>Con respecto al proyecto y estrategia de reestructuración del sistema de políticas sociales en la Nueva República, sus objetivos, planes, éxitos y fracasos, véase Sonia M. Draibe, *Notas (desanimadas) sobre a política social da Nova República*, 1986, mimeo. Trabajo presentado en la Décima Reunión Anual de ANFOCS, Campos do Jordao.

bla eufemísticamente de "desmonte". Por otro lado, la combinación de centralismo político fuerte con alto grado de democracia, de por sí rara, no es del todo inexistente, como lo confirma el caso de Francia. La descentralización, en estos casos, deberá responder a otras demandas, junto con la de más democracia. Es innegable, sin embargo, que en el plano político-institucional, la descentralización constituye quizá la tendencia más fuerte de reordenamiento de las políticas sociales. En Brasil, además de haber sido una poderosa bandera de lucha de los reformadores (radicales o moderados) también indica el sentido del movimiento de los cambios que ya se están realizando, por ejemplo, en las políticas de salud, los programas de alimentación escolar, en los programas asistenciales y otros, recientemente aprobados por la Asamblea Constituyente.

b) En el nivel de lo que llamamos la sociabilidad básica de las políticas sociales, la innovación que cabe destacar es el aumento del grado de participación popular en las diferentes instancias de decisión, elaboración y ejecución de las políticas. Así, surge como característica la participación de cuerpos colectivos y comunitarios, que ha marcado no sólo el proceso de toma de decisiones y de control, sino sobre todo algunas formas de operación de la producción y distribución de bienes y servicios sociales, a las cuales nos referiremos a continuación. El carácter y el papel de los *movimientos sociales* ya han sido estudiados exhaustivamente en este aspecto. Aquí, bastará con destacar que, ideologizados o no, constituyeron en Brasil y en todas partes la expresión de nuevas formas de sociabilidad, cuyo sentido más general deseamos destacar en este artículo. Nunca se insistirá lo suficiente en que ni el poder pasó de las formas centralizadas de toma de decisiones a los foros locales y populares, ni mucho menos las formas de participación popular estuvieron de parte y al lado del Estado. Sin embargo, debido a la intensificación de la acción y de la participación de los "clientes" en las políticas de bienestar social al parecer tiende a disminuir el grado de pasividad con que antes se recibían dichas políticas, y, más allá de "dinamizar" los derechos sociales, rearticulan el espacio, la trama social en que éstas se verifican: las asociaciones de vecinos y de pobladores, los organismos comunitarios y las organizaciones de voluntarios de todo tipo que se forman *en y para* las políticas sociales,

expresan un movimiento social más profundo, de continua reorganización del tejido social, aunque éste se haya visto despedazado por las formas políticas y económicas vigentes, principalmente, durante la crisis actual.

c) Finalmente, haremos algunas reflexiones acerca de las modificaciones que han reordenado las relaciones de equilibrio entre el Estado y el sector privado, tenga o no fines de lucro, en el campo de las políticas sociales y, asimismo, de la forma en que el Estado se hace presente en la prestación y el funcionamiento de los servicios sociales. Si examinamos en conjunto una serie de innovaciones que se vienen produciendo en este nivel encontramos, en realidad, una tendencia al cambio en los modos de producción y distribución de los bienes y servicios sociales. Es decir, actualmente están en marcha procesos sociales que tienden a modificar las relaciones entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, entre los sistemas de producción, por un lado, y los de consumo, por otro, de los equipos sociales. En Brasil, las llamadas "formas alternativas"—es decir, los trabajos comunitarios voluntarios y la autoconstrucción, las diversas experiencias de ayuda mutua, las prácticas comunitarias y de vecindad (en el cuidado de los niños, en el campo de la alimentación, y en la recolección y procesamiento de basuras)—son ejemplos que se multiplican y que corresponden a muchas otras experiencias en todo el mundo. Se trata de experiencias de participación de los propios beneficiarios y de compromiso de asociaciones de voluntarios y de redes de organizaciones no gubernamentales, para llevar adelante las políticas sociales. Ahora bien, este aspecto que, como se ha visto, expresa formas nuevas de sociabilidad, muestra también un reordenamiento de las relaciones de estos sectores de la sociedad con el Estado y con la economía. Allí donde antes predominaba el Estado o el mercado (o sus diferentes entrecruzamientos) pasan a ocupar un lugar estas nuevas formas de "solidaridad social".

Por otro lado, se están produciendo, cambios en forma persistente aunque todavía lenta, en el modo en que se concreta y se hace presente la acción del Estado. El indiscutible predominio de los equipos colectivos públicos, sobre todo en los sectores de la educación, la salud y los transportes públicos urbanos, se ha visto debilitado por la introducción de otros mecanismos. Nos referi-

mos a los *tickets*, a los cupones y a las transferencias en dinero. Se trata de mecanismos que, si bien siguen siendo responsabilidad del Estado en lo que se refiere a la prestación de los servicios sociales, disminuyen el grado en que éste, en sus típicas formas centralizadas y burocráticas, maneja las políticas. Esas formas que en el pasado fueron monopolio de la concepción liberal han sido incorporadas, defendidas y divulgadas en los más diversos contextos político-ideológicos, incluidos el socialista y el socialdemócrata y se han justificado tanto por el deseo de desburocratizar y desestatizar la política, como por el hecho de que aumenta el grado de individualización y libertad del usuario y, finalmente, también por razones económicas: la monetarización de esas relaciones ampliaría el grado de demanda solvente de las familias, dinamizando así la economía. En Brasil, los *tickets* de colaciones o los vales de transporte, los cupones de la leche, la ayuda en dinero a las familias (por ejemplo, para que puedan hacer frente al cuidado de sus hijos en sus hogares en vez de internarlos como antes en instituciones públicas (las Febem)), las subvenciones a instituciones filantrópicas que prestan servicios sociales, son todos ejemplos, aunque bastante diferentes entre sí, de estas tendencias. Y las justificaciones que las acompañan son prácticamente de la misma naturaleza.

Otro de los cambios que cabe destacar es el ya mencionado crecimiento más que proporcional de los programas asistenciales del gobierno. Se trata de programas sin una base contributiva, en particular los programas de distribución gratuita de bienes en especie a los pobres, además de los innumerables programas de asistencia y promoción social en prácticamente todas las esferas. Sin embargo, el "asistencialismo" que ha caracterizado el crecimiento del sistema de *welfare* no es privativo de la situación brasileña, ya que en la actualidad está presente en todas partes.

Finalmente, nos parece interesante reflexionar sobre otra tendencia que se está manifestando, y que ha comenzado a aparecer en Brasil: la de garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo, un salario social. Como se ha visto en la primera sección de este artículo, la idea de los

mínimos sociales, justificada por la igualdad de resultados, no es nueva. Es un rasgo constitutivo de algunos sistemas de *welfare*, y se manifestó en la forma de un impuesto negativo de ingreso, en los de corte residual-selectivo, o de ingresos en dinero, en los patrones de tipo institucional-redistributivo. Hoy en día, el argumento usado más frecuentemente para justificar la introducción del mínimo social se remite, en realidad, a la tesis general de garantizar los derechos sociales básicos a todos los ciudadanos. Pero se remite muy particularmente al reconocimiento que hay formas de pobreza, de marginalidad, de no integración (la tradicional, pero también la nueva forma de pobreza que hoy significa estar marginado del mercado) que no han sido y que difícilmente serán paliadas y superadas por los mecanismos tradicionales de las políticas sociales. El segundo argumento, de corte keynesiano, es que el mínimo social, en una economía de mercado, reforzaría los mecanismos ya descritos de dinamización de la demanda.

En Brasil no existe, con una definición formal, un ingreso social mínimo, garantizado para todos los ciudadanos. No obstante, el ingreso mensual vitalicio, en el régimen de previsión social urbana, otorgado a los ancianos que no habían hecho aportes en el pasado, y que la nueva Constitución amplió para todos los ancianos y personas minusválidas, se aproxima, tal como está concebido, al sueldo social mínimo. Por esta razón, se le denominó en un trabajo reciente, "salario de ciudadanía", previendo que, de acuerdo con la dinámica típica de los beneficios sociales, tenderá a hacerse extensivo a toda la población.<sup>12</sup>

Todas estas características —casi sobra decirlo— se desarrollan a la par con un refuerzo gradual de las estructuras "tradicionales" del *welfare* brasileño, por lo menos en su punto central, el sistema previsional. Este refuerzo se expresa a través de los procesos típicos de extensión, universalización y otros.

<sup>12</sup>Véase Sulamis Dain, *Crise fiscal e dilema redistributivo*, Tesis de Título, Departamento de Economía, Universidad Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1988.

### III

## El futuro de la protección social

Creemos que ha llegado el momento de preguntarse acerca del futuro de la previsión social en Brasil en lo que resta de este siglo. Las reflexiones anteriores tienen el mérito de apuntar hacia las tendencias más profundas que han cambiado el mundo de las relaciones de trabajo y las relaciones sociales vinculadas a ellas: Se trata de tendencias generales de la sociedad capitalista, que afectan de modo específico a países como el Brasil. Aunque son obviamente insuficientes para explicar toda la especificidad nacional, al menos ayudan a vislumbrar los marcos alternativos más probables en los cuales se orientará nuestro sistema de *welfare* en un futuro cercano.

Sin ninguna pretensión de aplicar y desarrollar, en el marco de este trabajo, la metodología clásica de los escenarios, nos limitaremos aquí a describir tres contextos posibles para la ecuación desarrollo económico-equidad social, teniendo en consideración los parámetros demográficos vigentes, el actual patrón de protección social, las tendencias generales de transformación ya mencionadas y las variables que pueden incidir más directamente en las políticas sociales: en el *plano económico* las tasas de crecimiento de la economía, del empleo y de los salarios; en el *plano institucional*, el grado de eficacia de los mecanismos de política económica y social, el perfil del financiamiento del sector público, y el desempeño general del aparato del Estado; y finalmente, en el *plano político*, la orientación político-ideológica y la definición de las estrategias y prioridades del gobierno frente a la pobreza, la miseria y la exclusión social.

Obviamente, las tasas de crecimiento de la economía y, en particular, del empleo y de los salarios desempeñarán un papel crucial en el desempeño futuro de la protección social en el país. Según las previsiones de los analistas económicos, será difícil que vuelvan a producirse en Brasil las altas tasas de crecimiento mantenidas hasta la década pasada. Sin embargo, una política económica que se comprometa con el desarrollo será capaz de presentar logros menos mediocres que los actuales y elevará las tasas de empleo en la medida en que a ella se vinculen también políti-

cas sectoriales coherentes, además de las de empleo y capacitación de mano de obra, que conduzcan a disminuir las tasas de desempleo, subempleo y de las actividades del mercado informal de trabajo, todo ello tendiente a reducir las presiones sobre las políticas sociales. Sin embargo, una disminución efectiva de tales presiones sólo puede lograrse si de hecho se concreta un aumento significativo de los salarios, situación que es viable a partir de un mayor nivel de crecimiento económico, aunque no automáticamente resultante de éste. No hay duda de que cualquier perspectiva más optimista en cuanto a la protección social en Brasil tiene como premisa ese aumento de salarios, para romper de una vez con el círculo vicioso que hace que también los asalariados formalmente insertos en el mercado de trabajo sean necesariamente clientes de la asistencia social, como se ha visto.

Por otro lado, la reforma del Estado es una condición necesaria para lograr un crecimiento con equidad; de lo contrario sólo pueden proyectarse escenarios mediocres y negativos para la protección social. Cabe referirse brevemente a los términos de esta *reforma*, que podría superar en el mediano plazo las actuales características de fracaso de la gestión estatal: la recuperación de la eficacia de los mecanismos de financiamiento del sector público, en general, y de las políticas sociales, en particular; una reforma administrativa que verdaderamente descentralice y vuelva menos rígidos los poderes de decisión, democratizando el Estado, pero restaurando al mismo tiempo su capacidad de coordinación y planificación. En otras palabras, lo que estamos afirmando es que, o se actualizan los mecanismos de gestión pública, modernizándose y siguiendo el sentido de las transformaciones y demandas sociales, o habrá que convivir con un Estado cada vez más incapaz de responder por sus funciones generales, constituyéndose en uno más de los elementos desintegrados por la crisis.

(Traducido del portugués)



Anexo  
MORFOLOGÍA DEL ESTADO BENEFADOR EN BRASIL

		Redistribución				Oportunidades	Objetivos	
Bienes y servicios públicos		ASISTENCIA/SERVICIOS SOCIALES COLECTIVOS		SALUD	EDUCACION	VIVIENDA EDUCACION SECUNDARIA Y UNIVERSITARIA		
	Nivel mínimo ofrecido	Recursos fiscales y parafiscales	LBA - Funabem INAN + Programas diversas áreas (FINSOCIAL, SEAC, FAS, FAE)	INAMPS - Atención primaria. Secretaría y establecimientos de salud, hospitales universitarios	Ciclo básico obligatorio			
		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">                     Toda la población                 </div>						
Transferencias sociales	Contribuciones sociales	GARANTIA DE LOS INGRESOS			INTEGRACION DE LOS INGRESOS FAMILIARES		FORMACION DEL PATRIMONIO/PARTICIPACION EN LAS GANANCIAS DE LAS EMPRESAS	
		Contingencia específica	Riesgos típicos de pérdida de ingresos			Salario - familia	Asistencia - natalidad	Salario - maternidad
		Pensión mensual vitalicia	Jubilaciones y pensiones	Seguros contra accidentes del trabajo	Asistencia - docencia	Seguro - desempleo		
			Trabajadores urbanos-mercado formal			Trabajadores urbanos		FGTS/PIS-PASEP Trabajadores urbanos
		Trabajadores del agro					Trabajadores rurales	
Ampliación de la estructura de oportunidades de acceso a los bienes públicos y privados		Rehabilitación (INAMPS, IMPS, LBA)	Formación profesional (Sistema SENAI, SENAC)					
		Asociaciones de asistencia y caridad (contratados)	Atención hospitalaria (contratados)		Enseñanza secundaria Enseñanza superior (privada)	Sistema BNH + Construcción Civil		
Bienes y servicios privados		Estímulos fiscales / créditos (fondos sociales)						
		Estado/mercado						