

# **DOCUMENTO FINAL**

---

**PRE-CONFERENCIA BRASILEÑA  
Preparatoria de la  
33ª Conferência Global de Bienestar Social del ICSW**

**“La Dinámica del Bienestar Social en la  
Globalización: Lecciones del Pasado,  
Retos para Hoy y Mañana”**

**Rio de Janeiro  
2008**



## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	97
2. DESCRIPCIÓN DEL EVENTO	98
2. 1 - Las Sesiones Científicas	99
3. LA SITUACIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES LATINO AMERICANOS BAJO EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN	102
3.1 - El Trabajo Social en Brasil y en América Latina	105
3.2 - La Protección Social en Brasil y en los Países Latinoamericanos	112
3.3 - La Cuestión del Desarrollo Social en Brasil y en América Latina: perspectivas y límites	123
4. RECOMENDACIONES FINALES	131
5. COMISIÓN ORGANIZADORA	135
6. APOYOS	136



## 1. INTRODUCCIÓN

El Centro Brasileño de Cooperación e Intercambio de Servicios Sociales (CBCISS), fundado en 1946 como representante del *International Council on Social Welfare* (ICSW) en Brasil, es una de las Organizaciones No Gubernamentales brasileñas más antiguas.

El CBCISS tiene su sede en Rio de Janeiro, sustentando sus actividades con la contribución anual de sus asociados – personas naturales y jurídicas –, así como con la ejecución de servicios variados (consultorías, investigaciones, cursos y publicaciones).

Se destacan entre sus objetivos: el diálogo con la sociedad civil, con el poder público y con las universidades al buscar definir estrategias que aseguren el enfrentamiento a las desigualdades sociales, la promoción de la justicia social y mejores condiciones en la calidad de vida de la población, así como que se estimule la producción de conocimientos acerca de las prácticas que se llevan a cabo en el propio campo social.

El CBCISS tiene la tradición de organizar eventos como forma de preparar las Conferencias Internacionales, que el ICSW realiza a cada dos años y en esta ocasión celebra 80 años de existencia. Con la Pré-Conferencia Brasileña, preparatoria de la 33ª Conferencia Internacional, el CBCISS innovó doblemente en 2008: en términos del formato del evento, que tuvo mayor amplitud y apertura para que participase un número mayor de profesionales del área social, incluso los representantes de los Comités latinoamericanos del CIBS; innovó, también, al compartir la organización y dirección del evento en una alianza con la Escuela de Servicio Social de la UFRJ – Universidad Federal de Rio de Janeiro.

El tema central para la reflexión es *La Dinámica del Bienestar Social en la Globalización: Lecciones del Pasado, Retos para Hoy y Mañana*. Éste se expresa por medio de tres temas principales: Trabajo Social, Protección Social y Desarrollo Social – la misma temática correspondiente a la 33ª Conferencia Global de Bienestar Social, que se llevará a cabo en Tours, Francia, entre 30 de junio y 4 de julio.

Durante tres días se analizaron y debatieron ideas y experiencias, ocurridas en el campo social en Brasil y en América Latina, cuya síntesis

está registrada en este Documento y que se entrega a la Conferencia Global con las posiciones asumidas por el Comité Brasileño del ICSW, por los representantes de los Comités argentino, uruguayo y peruano presentes en el evento, así como por los participantes de Chile y Colombia – en calidad de convidados.

Las Directivas del CBCISS y de la Escuela de Servicio Social de la UFRJ, co-realizadoras del evento, agradecen a todas las personas e instituciones que contribuyeron para que el evento fuese posible.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL EVENTO

La PRE-CONFERENCIA BRASILEÑA preparatoria de la 33<sup>a</sup> CONFERENCIA DEL ICSW se realizó del 09 al 11 de abril del corriente, en el *Foro de Ciencia y Cultura*, en el Campus *Praia Vermelha* de la UFRJ.

El CBCISS promocionó el evento en alianza con la Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, aunando esfuerzos de las Directivas respectivas e involucrando la colaboración de representantes de diversas instituciones universitarias y otras actuantes en el campo social<sup>1</sup>, sea formando parte de la Comisión Organizadora, sea por la contribución financiera para el evento. Durante seis meses hubo una intensa movilización de esfuerzos para que los participantes pudieran reflexionar, durante los tres días del evento, acerca del tema central: *“La Dinámica del Bienestar Social en la Globalización: lecciones del pasado, retos para hoy y mañana”* – el propio tema en debate en Tours, Francia, del 30/06 al 04/07/2008.

Al examinar el conjunto de actividades técnico-científicas que se llevaron a cabo en los tres días de evento, se puede decir que el resultado ha sido muy positivo: hubo trece conferencias de expertos brasileños e internacionales, convidados a exponer sus conocimientos acerca de los temas de los simposios (trabajo social, protección social y desarrollo social) que

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar aquí la contribución significativa de: Universidades Brasileñas, Latinoamericanas y Francesas; del Consejo Regional de Servicio Social-RJ; de la Vice Presidencia Regional da Asociación Brasileña de Enseñanza e Investigación sobre el Serviço Social; de la Secretaría de Estado (Gov. del Estado de RJ) de Asistencia Social y Derechos Humanos; del Ministerio de Desarrollo Social y de Combate al Hambre; de las organizaciones integrantes del *Sistema S* – por medio del Departamento Nacional de SESC [Servicio Social del Comercio], de las Directivas Regionales de San Pablo, Rio de Janeiro y del Pará; del Consejo Nacional y del Departamento nacional SESI.

surgieron del tema principal, con lo que se contribuyó para ampliar la reflexión sobre los propios asuntos. Además, se seleccionaron sesenta y siete trabajos que se expusieron como comunicaciones orales o por medio de *posters*, así como se presentaron doce experiencias institucionales, significativas por causa de sus resultados.

La síntesis de todas esas contribuciones fue algo imposible de llevar a cabo hasta el panel final, para clausurar el evento, ante la inmensa diversidad y riqueza de tales contribuciones. Fue por esto que, en la sesión plenaria de clausura se presentó un Documento Preliminar convidando a la discusión con base en las posiciones y aspectos comunes que estuvieron presentes en las diferentes sesiones científicas.

Las discusiones que ocurrieron llevaron a decidir que la reflexión y el debate entre los participantes de la Pré-Conferencia continuaría vía internet, hasta el día 30 de maio, por medio de dos grupos de discusión para elaborar el Documento Final que sería presentado ante la 33ª Conferencia Global, en Francia.

Esta versión final del documento es fruto de las diversas contribuciones que se recogieron durante el propio evento y en los grupos de discusión. En Francia será la expresión reflexiva de brasileños e lationamericanos acerca de las cuestiones que afectan a los países de la región por causa del impacto que provoca la globalización.

## 2.1. La Sesiones Científicas

En la **Sesión Solemne de Apertura**, el *Dr. José Paulo Netto (Brasil)* dió su conferencia magna basada en el tema central del evento.

Luego en seguida, se llevaron a cabo seis **Simposios**, que contaron con dos conferencias cada uno sobre los temas principales:

- El Mundo del Trabajo bajo el impacto de la Globalización – *Dr. Pierre Salama* de la *Universidad de Paris XIII (Francia)* y *Dr. Márcio Pochmann*, Presidente del *Instituto de Investigaciones Economicas Aplicadas (IPEA – Brasil)*.
- Trabajo Social y Enfrentamiento de la Cuestión Social – *Dra. Ana Elizabeth Motta* de la *Universidad Federal de Pernambuco (Brasil)* y *Dra. Teresita Matus Sepúlveda* de la *Universidad Católica de Chile (Chile)*.

- La Protección Social en América Latina en el contexto de la globalización – *Dra. Aldaíza Sposati* de la *Pontificia Universidad Católica de San Pablo (Brasil)* y *Dr. Carlos Barba Solano* de la *Universidad de Guadalajara (México)*.
- Actuales configuraciones en la protección social de Brasil – *Dra. Márcia Lopes* de la *Universidad del Estado de Londrina (Brasil)* y *Dra. Berenice Rojas Couto* de la *Universidad Católica de Rio Grande del Sur (Brasil)*.
- La Cuestión del Desarrollo Social en América Latina – *Dr. Ladislau Dowbor* de la *Pontificia Universidad Católica de San Pablo (Brasil)* y *Dr. Flávio Bezerrada* de la *Universidad Federal de Marañón (Brasil)*.
- El Desarrollo Social en Brasil: las perspectivas y los límites actuales – *Dr. Danilo Santos de Miranda* – Director de SESC – *Administración Regional de San Pablo (Brasil)* y *Dr. Jessé de Souza* de la *Universidad Federal de Juiz de Fora – (Minas Gerais – Brasil)*.

Los **Talleres** que se llevaron a cabo estuvieron a cargo de representantes de programas sociales que tienen una experiencia significativa en diferentes áreas:

- La implantación de la Política de Protección Social en Brasil – *Beatriz Augusto Paiva* – *Ministerio de Desarrollo Social y de Combate al Hambre*.
- Luchas sociales por los derechos de los adultos mayores – *Olga Luisa Leon de Quiroga* – *GARMIC de San Pablo (Brasil)*.
- Sistema único de Asistencia Social en Rio de Janeiro: conquistas y retos – *Heloisa Helena Mesquita Maciel* – *Secretaria del Estado de Rio de Janeiro de Asistencia Social y Derechos Humanos*.
- El Observatorio de Favelas en Rio de Janeiro – *Fernando Lannes Fernandes*.
- Los Derechos del Paciente con Cancer: Encuentros con el Servicio Social – *Equipo del Servicio Social del Instituto Nacional del Cancer*.
- La Experiencia del Programa *Mesa Brasil* en el Servicio Social del Comercio en el Pará – *Edimar Neves*.

- La Experiencia del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicas con el Observatorio de la Ciudadanía – *Luciano Cerqueira*.
- La Experiencia del Servicio Social de la Industria: Programas Implantados en América Latina – *Karita Rachel Pedroso Bastos*.
- Proyecto de Legalización en la *Rocinha* – *Escola de Servicio Social de la UFRJ* – *Gabriela Lema Icasuriaga*.
- Proyecto integrado por actividad de enseñanza, investigación y extensión con el Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST) – UFRJ – *Maristela Dalmoro* y *Luis Eduardo Acosta*.
- Proyectos socioculturales del Servicio Social del Comercio – Rio de Janeiro – *Gilberto Fugimoto*.
- Proyectos Sociales del *Rio Solidário* – *Daniela Pedras*.

Se presentaron 41 **Comunicaciones Orales** y 26 **Sesiones Interactivas de Pósters**.

La Prof<sup>a</sup> Teresita Matus Sepúlveda dio un **Mini Curso** sobre el tema “Innovaciones en la Intervención Social: Teorías post-convencionales de intervención, nuevos criterios, su relación con las políticas públicas, experiencias exitosas, retos para el trabajo social”.

Las sesiones científicas contaron con la participación de coordinadores de grupo y relatores, quienes al final elaboraron una síntesis del contenido de las ponencias y debates, con lo que se contribuyó para que el Documento Preliminar pudiera presentarse y discutirse durante la sesión plenaria de clausura de la Pré-conferencia y para elaborar el Documento Final - **Simposios**: Ana Cristina Brito Arcoverde, Cleusa Santos, Dulce Pandolfi, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo e Silva, Marilena Jamur, Suely Gomes Costa e Yolanda Demétrio Guerra; **Talleres, Comunicaciones Orales** y **Sesiones Interactivas de Pósters**: Adela Puente, Ana Maria Vasconcellos, Andréa Medrado Bragard, Andréa Moraes Alves, Alejandra Pastorini Corleto, Aura Marlene Márquez Herrera, Edna Donzelli, Elizabeth Sanchez, Joel Naimayer Padula, José Pedro Simões, Lenise Lima Fernandes, Luciana Patrícia Zucco, Luciano Cerqueira, Lucio Dias Dumenez, Luis Eduardo Acosta Acosta, Marileia Franco Marinho Inoue, Maristela Dal Moro, Miriam Azambuja Guindani, Mirtha Sosa Crevoisier, Rosely Reis Lorenzato, Silvana Verônica Galízia.

A seguir presentamos una síntesis de los elementos principales de análisis acerca del tema central de este evento preparatorio de la 33ª Conferencia Global de Bienestar Social, que se realizará en Tours, Francia, organizado por ICSW en el año en que completa ochenta años de existencia.

### **3. LA SITUACIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES LATIIONAMERICANOS BAJO EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN**

En la Conferencia Magna se lanzaron las perspectivas principales para dar hilación a la reflexión, dando continuidad a la discusión durante los tres días de evento, con la contribución de diversos especialistas convidados.

La globalización, considerada como una nueva forma que asume el desarrollo capitalista, genera una profunda internacionalización de la economía al desarrollar las fuerzas productivas y el mercado de manera internacionalizada.

En términos de su dimensión económica, la globalización no es un fenómeno de ruptura en el propio proceso de desarrollo capitalista, sino un “momento” nuevo de este desarrollo, en el cual las tendencias inherentes a su propia lógica – y enunciadas por Marx ya en el siglo XIX – de intensificar la interdependencia y la cooperación mundial, se radicalizan. El proceso de producción y de circulación de mercaderías tiende a desmoronar las barreras económicas y políticas, aunque esto suceda con muchas contradicciones, provocando desigualdades entre los países y propagando el mito de la “apertura del mercado”.

La comprensión de las dimensiones sociológica y política de la globalización exige que las condiciones que llevaron a esa radicalización de tendencias tienen que ser llevadas en consideración, como: la redefinición de las relaciones nacionales provocada por la disolución del bloque socialista soviético, lo que dio mayor potencia de alcance y de generalización al capitalismo, favoreciendo su mundialización y globalización; la crisis del Estado-Nación, que imprime transformaciones a su naturaleza, a sus funciones y a sus prioridades: el Estado abandona su función protectora de las economías nacionales y se transforma en el principal agente de adaptación de las economías nacionales al orden económico mundial, abandonando sus funciones de proveedor de bienestar social.

La globalización deja al descubierto las posibilidades y los límites del desarrollo capitalista a nivel mundial: aunque sea en dimensiones y expresiones diferentes, con recursos cualitativa y cuantitativamente diferentes, los problemas se van planteando en todos los lugares – en la relación trabajo y empleo, en la cual el desempleo se plantea como un problema mundial. La pobreza, que antaño era un fenómeno restringido a los países del llamado tercer mundo, hoy llega hasta los ricos, dónde se encuentran los “bolsones de pobreza”.

Se examinó la situación social de los países de América Latina – en situación de subordinación económica y tecnológica dentro del orden capitalista mundial – en grandes líneas, y se hizo un análisis más particular relacionado con Brasil. Éste continúa, como los otros países del continente, desempeñando una función en el mercado exportador de productos primarios – a pesar de todos los esfuerzos realizados desde la segunda mitad del siglo pasado, cuando se inició una política de sustitución de las importaciones y se desarrolló un proceso de industrialización relativamente acelerado.

En este sentido, el caso brasileño es peculiar en términos de las contradicciones que se generan en el seno de su política económica, al mantener por más de diez años una política de estímulo al agro-negocio volcado a la exportación – y más recientemente, a la producción de biocombustibles. Por un lado, se estimula la producción de biocombustible inclusive concediendo incentivos para que la industria alcoholera adhiera a esta producción, bajo el pretexto de reducir el calentamiento global que ha provocado el uso, cada vez más intenso, de combustibles fósiles, como el petróleo y el carbón, extramadamente contaminantes. Por otro lado, como solución se ha privilegiado la expansión de la frontera agrícola sin control, con exclusividad, lo que ha producido extensas áreas de desmatamiento y de áreas quemadas en la Amazonía, antes incólume, con lo que se agrava la emisión de contaminantes. Además, la producción de biocombustible puede acarrear una crisis de proporciones, debido al incremento en los precios de los alimentos de primera necesidad, lo que contribuiría para elevar los indicadores de hambre en Brasil y en el mundo.

Igualmente, en las regiones sur y sudeste del país existen extensas áreas degradadas por causa de la explotación y utilización del carbón, aunque tenga un alto poder contaminante y un bajo tenor energético.

Por lo tanto, la dependencia económico-tecnológica y la inserción subordinada de los países latinoamericanos en las relaciones capitalistas

conlleva a consecuencias sociales serias para estos países, en términos de desigualdades agravadas por la pobreza.

También se analizarán las implicaciones de naturaleza política, del punto de vista teórico, acerca de la institución y montaje del Estado de Bienestar Social (EBS), así como las consecuencias provocadas por su desmantelamiento – lo que será examinado más adelante. La institucionalización del EBS se consolidó más a partir de la II Guerra Mundial, al diseminarse el modelo de regulación social-democrática dentro de un marco complejo que involucra: trabajo, protección social y desarrollo económico, durante los connotados “30 gloriosos años”, en los cuales el patrón keynesiano-fordista le dio empuje al desarrollo mundial del capitalismo.

Las medidas macro-económicas hipotecaron todas las medidas tomadas para darle fuerza, y se estableció una correspondencia directa entre el bajo crecimiento económico y las inversiones en políticas sociales.

En este recorrido histórico a lo largo de tres décadas, varios países adoptaron diferentes “modelos de protección social”, que se implantaron en cada uno de acuerdo con una serie de factores. En América Latina, como se podrá ver más adelante, existe una gran heterogeneidad de patrones de protección social. Dentro del patrón “residual”, el Estado interviene por medio de políticas sociales sólo cuando los canales “naturales” para satisfacer las necesidades (esfuerzo individual, familia, mercado, redes comunales) no se muestran suficientes. Su actuación es selectiva, enfoca determinados grupos o individuos vulnerables; responde a situaciones de emergencia; está limitada en el tiempo; ofrece estímulos a la población y promueve las capacidades individuales y familiares para resolverlas, apoyándose en los seguros privados.

El modelo “meritocrático particularista”, aun basándose en la misma premisa: el individuo es quién tiene que resolver sus necesidades de acuerdo con su propio mérito, trabajo, capacidades profesionales y poder político, comprende la intervención del Estado para corregir parcialmente las distorsiones generadas por el mercado o por la desigualdad de oportunidades. Cumple un rol complementario junto a las instituciones económicas y sociales, dentro de relaciones clientelistas – el Estado sufre toda suerte de presiones por parte de grupos organizados de acuerdo con sus intereses corporativos, que disputan tajadas mayores de los fondos públicos destinados a la institucionalización de los servicios de protección social.

El modelo “institucional redistributivo” considera el Estado de Bienestar Social como una parte importante y constitutiva de las sociedades

contemporáneas que se ocupa de la producción de bienes “extra-mercado”, garantizándolos a todos los ciudadanos. Parte de la premisa que el mercado, por si mismo, es incapaz de distribuir esos recursos de manera que se reduzca la inseguridad y se elimine la pobreza, por lo que propone la universalización de esos bienes sin carácter contractual.

Se destacó la relación directa que existe, en el seno de la acumulación capitalista, entre la forma y el ritmo de crecimiento económico y la institucionalización del bienestar social. Esto significa, entonces, que en la medida en que el ritmo de crecimiento disminuye, también disminuyen las inversiones en el estado de protección social. Superar esta lógica implica en superar el orden del Capital.

A seguir se presentarán los aspectos más relevantes expuestos y debatidos en los seis Simposios organizados por la Pre-Conferencia Brasileña, acerca de los temas principales: Trabajo Social, Protección Social y Desarrollo Social.

### **3.1. El Trabajo Social en Brasil y en América Latina**

La reflexión acerca del trabajo social en la Pre-Conferencia Brasileña fue más allá del dominio tradicionalmente delimitado a ella, y enfocó su pensar en las acciones que se llevan a cabo en el campo social, sean de carácter profesional – como en el caso de las diversas áreas definidas para establecer una intervención “en lo social” – o de base voluntaria, que se despliegan por motivaciones de órdenes variados.

Se consideró como algo importante examinar, previamente, las condiciones de producción del campo social, en el cual se presentan las demandas por acciones sociales y, especialmente, las cuestiones relacionadas al trabajo, cuya naturaleza es fundamentalmente social, de la misma forma que los son la pobreza y las desigualdades.

En las últimas décadas, el mundo del trabajo ha sufrido transformaciones económicas de carácter estructural, lo que ha provocado impactos profundos en la vida de la sociedad – un fenómeno que, en primer lugar, se refiere a un proceso económico: la globalización. En el plano económico, ésta se caracteriza por la expansión de la división internacional del trabajo y la formación de mercados internacionales, en los cuales se comercian productos, capitales y servicios. Por otro lado, la globalización involucra otros fenómenos y procesos, como la revolución de la información

ocurrida en las últimas décadas, que en gran medida permitió como medio tecnológico viabilizar la globalización de la economía y del capital financiero.

Los principales impactos sobre el mundo del trabajo que se consideran son: la introducción de tecnologías, especialmente por la automatización y la robótica, substituyendo el trabajo humano; la disminución de las actividades manufactureras y del crecimiento del sector de servicios; la introducción de nuevos procesos de producción y de gestión del trabajo, generando nuevos riesgos para la salud y el medio ambiente; la proliferación de unidades de producción de porte pequeño, con mayores dificultades para organizarse; el incremento en la movilidad de las unidades de producción y de las empresas, aumentando la competencia global por el empleo; el aumento de los niveles de desempleo en varias regiones del mundo; el aumento de la intensidad y la duración del propio trabajo, lo que ha llevado a aumentar el estrés y las enfermedades que se derivan de éste; la precarización del trabajo, por causa de la disminución de puestos formales de trabajo y del aumento del trabajo informal, que se desarrolla en el domicilio de las y los trabajadores, de manera temporaria y estacional; por subcontratación de funciones y tareas con lo que disminuyen los niveles de remuneración y de pago por el trabajo realizado.

También se consideran los cambios significativos que han ocurrido en la naturaleza del trabajo y en la forma como éste es percibido del punto de vista de su gestión, principalmente en términos del trabajo productivo de la industria y de los servicios, lo que ha llevado a que el rol del trabajo sea radicalmente revisado en las estrategias de producción de las empresas. La difusión maciza de nuevas tecnologías, asociadas a nuevas técnicas de gestión y a la sofisticación tecnológica permanente de los productos, llevó a que se crearan exigencias nuevas en términos de la inteligencia de la producción, que antes no se podrían admitir en el marco de la organización *taylorista* del trabajo.

Eso ha tenido consecuencias inmediatas y radicales en términos de la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo, así como de las prácticas de gestión del trabajo: se exige que la fuerza de trabajo esté mejor calificada, con un grado de escolaridad más alto; se usen alternativas o estrategias de gestión que obtengan la cooperación de los trabajadores (adhesión y consenso substituyen el control y la represión). Sin embargo, esto no significa que desaparezcan las antiguas formas predominantes en las relaciones de trabajo, sino que tendencias contradictorias pasan a convivir; y el saldo no trae nada positivo: el desempleo aumenta, tanto en la escala global, como

en la nacional (192 millones de desempleados en el mundo, en 2005 – OIT, 2006); las desigualdades sociales se han ampliado, a nivel nacional y en todo el continente latinoamericano, donde afrontamos una globalización estructuralmente excluyente. El cuadro general de la sociedad asalariada moderna revela un futuro aleatorio, de incertidumbre y vulnerabilidad; la función integradora que tiene el trabajo en la vida de las personas, garantizándoles estatus, protección, identidad y vínculos sociales se fragiliza cada vez más.

Si en los países capitalistas avanzados, por un lado se puede haber afirmado un nuevo patrón de relaciones de trabajo, por otro lado el desempleo amenaza la supervivencia o provoca la pérdida de la identidad personal y el sufrimiento psicológico. Sin embargo, en estos países los trabajadores desempleados tienen aseguradas sus condiciones mínimas de vida por medio de la seguridad social. En los países connotados como del tercer mundo, esta situación se hace todavía más grave debido a la precariedad de los sistemas de protección social. Estudios comparativos han demostrado que los países que tienen protecciones sociales sólidas y derechos afianzados resisten mejor a las presiones externas contra la seguridad social vigente; se defienden mejor de los riesgos; y el proceso de degradación del trabajo es más lento.

Brasil y los países de América Latina presentan las tasas de desigualdad más altas del mundo. El aumento de las desigualdades y de la pobreza en el continente son resultado, en gran medida, de los procesos derivados de la globalización (desempleo, precarización del trabajo etc.). Pero esto no es todo, las crisis económicas y financieras recurrentes tienen un rol preponderante en todo esto.

El aumento de las desigualdades puede medirse por medio de un instrumento simple, como el coeficiente de Gini: se constata que en Brasil y en el continente latinoamericano las tasas llegan cerca del 0,6, contra un poco más de 0,3 en Europa y contra un poco menos de 0,3, en Asia. Vale explicar que cuánto más se aproxima el índice de 1.0, mayor es la desigualdad.

Si examinamos estas tasas a lo largo del tiempo, veremos que las desigualdades aumentaron en el intervalo de los diez a quince últimos años, por causa de la globalización financiera, aprovechada por el 5% de los más ricos de la población, en detrimento de las clases medias y de los trabajadores con menos calificaciones; los ingresos de éstos podrían aumentar en virtud de políticas de redistribución.

En América Latina, las desigualdades de ingresos han aumentado menos que en años anteriores, y en algunos países se han estabilizado – excepto en Argentina, dónde tanto la pobreza, como las desigualdades, muestran un incremento cualitativo. Esta estabilidad relativa, no obstante, oculta una redefinición profunda de la distribución de la riqueza: a curva de Lorentz – que permite medir la desigualdad de ingresos, la distribución de diferentes activos dentro de la sociedad y los diversos grados de pobreza entre los menos favorecidos – muestra que esto se está llevando a cabo a costa de las clases medias. En Brasil, en el comienzo de los años 1990 ocurrió una disminución de la pobreza, cuando acabó la hiperinflación. Se verifica una estabilidad relativa de la pobreza en un nivel alto, lo que caracteriza los movimientos de distribución de la riqueza en el continente – de manera más o menos acentuada, según los países – y una polarización de la riqueza que favorece las clases sociales acomodadas.

Estas desigualdades, que existen con tanta fuerza en los países latinoamericanos, constituyen un reto para el desarrollo: cuando ellas aumentan o al conservarse en niveles muy altos, se genera sociedades excluyentes e inestables, debilitando concomitantemente la cohesión social. El cuadro contextual es profundamente complejo, dada la heterogeneidad de situaciones. También se trata de un reto intelectual y político, ya que existe una relación tan compleja entre crecimiento y desigualdades: dependiendo de las condiciones, se puede fomentar el crecimiento, tanto por pequeñas desigualdades, como por grandes desigualdades y sus evoluciones. Es imposible comprender las relaciones entre desigualdades y crecimiento si otras variables interdependientes no son llevadas en consideración: el ingreso *per cápita*, el porte de los mercados, el grado de apertura de las economías y el rol del Estado. Tales variables se combinan, obteniéndose resultados diferenciados: la apertura controlada de los mercados indica que el Estado adopta una política industrial; la existencia de desigualdades menores puede indicar que el Estado adopta una política social activa para reducirlas; desigualdades mayores pueden acompañar el juego libre de las fuerzas del mercado, lo que indica que el Estado reduce su intervención en las áreas social y económica.

En el caso de las economías latinoamericanas, su fracaso principal ha sido haber optado por no enfrentar de manera adecuada el reto enorme que implica la pobreza, manteniéndola en uno de los niveles más altos del mundo. Los indicadores señalan que la proporción de pobres se ha reducido de forma continua, probablemente debido al impacto de los programas de transferencia de riqueza que se han adoptado, pero revelan una disminución

acentuada del ingreso familiar *per cápita* de los 20% más pobres y un aumento de la indigencia.

Mientras los índices de pobreza en los países asiáticos cayeron con fuerza, en América Latina no hubo mucha variación. La canalización de la pobreza y de las formas de enfrentarla no es apenas un privilegio de los gobiernos, aun cuando quieran dar la impresión de que están enfrentando el problema, para aprovechar los votos de los más pobres y de una parte de las clases medias. Al evaluar el esfuerzo destinado para ayudar a los pobres, queda claro cuando se observa el Programa *Bolsa-Familia* de Brasil, por ejemplo, en el cual por cada dólar destinado al Programa, se pagan dieciocho dólares para costear el servicio de las deudas interna e externa. Parece que los métodos de gestión social del Estado son inadecuados para la situación.

Ese es el contexto general que se constituyó en las dos últimas décadas, que ha definido el espacio donde se desarrolla la acción social del sector público y del sector privado. En este sentido, se considera que el espacio de intervención social se construye y está delimitado con base en las relaciones sociales. Las condiciones de producción “de lo social” y de la “acción social” se definen en el plano de la economía y de la política, ya que el Estado es el que promueve una forma de *regulación social*, aunque sus intervenciones en este campo sean mínimas.

Aunque Brasil presente características semejantes a los otros países latinoamericanos, que en los años 90 fueron sometidos a las políticas definidas por el Consenso de Washington<sup>2</sup>, se encuentra en una situación peculiar cuando se trata de la intervención social, sobre todo cuando se trata del trabajo social profesional, en función de la coyuntura histórica que se vive.

---

<sup>2</sup> Se adjudicó este nombre: Consenso de Washington, a un conjunto de políticas neoliberales – con el cual los EEUU pretendían “solucionar” la crisis económica de los países de América latina – que se le impuso a los países al negociar sus deudas externas. Tales políticas se transformaron en el modelo del FMI y del Banco Mundial para aplicarse en todos los países: entregar el funcionamiento de la economía a las leyes del libre comercio, libre de la intervención estatal en la economía, porque inhibe la acción del sector privado y frena el desarrollo; apertura de la economía por medio de la liberalización financiera y comercial y por la eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras; privatizaciones amplias; reducción de subsidios y de gastos sociales de parte de los gobiernos; desregulación del mercado de trabajo, de manera que se puedan aplicar nuevas formas de contratación para reducir los costos de las empresas. El discurso que defiende estas medidas, así como sus resultados desastrosos, en lo que se refiere a desigualdad social, es bastante conocido.

En el inicio de los años 90, la coyuntura parecía bastante promisorio, como una continuidad que se esperaba después de la efervescencia democrática de la década anterior, años en que se alcanzaron importantes conquistas, tanto por parte de la sociedad brasileña que luchaba por la redemocratización, como en el campo del trabajo social profesional, donde sus agentes produjeron en poco más de 10 años transformaciones significativas en sus patrones de reflexión y de formación profesional. La lucha deslanchada por las organizaciones profesionales en la década anterior, aliadas a los movimientos sociales, para darle a la protección social su carácter de derecho de la ciudadanía fue victoriosa, en el sentido de incluir la seguridad social como un precepto constitucional, en el capítulo del Orden Social de la nueva Constitución del país, promulgada en 1988. Cabe señalar que, en un país donde la asistencia social siempre funcionó como moneda valiosa de negociación en el mercado político-electoral, donde el clientelismo y el populismo son la regla general para explotar la pobreza, el analfabetismo, la falta de empleo y la falta de perspectivas por mejores condiciones de vida, una conquista de éstas no es algo irrelevante.

No obstante, ya al comienzo de los años 90 quedó claro que los derechos sociales no se podrían asegurar tan fácilmente, pues era necesario establecer la legislación complementaria. La Ley Orgánica de Asistencia Social sólo fue aprobada en 1993 con muchos vetos, mientras en este continente ya estaban soplando los vientos neoliberales y se comenzaba a aplicar la receta de los organismos internacionales. Sus premisas fundamentales son: la insostenibilidad de los actuales mecanismos del Estado de Bienestar Social, de sus programas e instituciones, el equilibrio fiscal que impide que los sistemas de protección social se mantengan, la necesidad urgente de reformas (legislación laboral, de la previdencia social etc.), la reducción del déficit público, la privatización de las empresas estatales, la liberalización de los mercados, la reformulación del servicio público. En el plano político, esto significa uniformar las políticas económicas reduciendo la acción del Estado en lo que se refiere al desarrollo de las condiciones estructurales para la competitividad a escala global – o sea, constituir un “estado-mínimo” (para el ciudadano pobre) y máximo para el capital financiero internacional, en la medida en que se estimula la especulación financiera en detrimento de las inversiones en la producción.

El trabajo social profesional ha pasado por cambios significativos en Brasil, durante ese periodo, en respuesta al redimensionamiento de la acción y a las inversiones del Estado en las cuestión social (en todas las instancias

de gobierno): la reforma aplicada al Estado lo lleva a no ser más el responsable directo por el desarrollo de actividades en el plano económico y social, sino apenas el promotor y regulador de estas actividades. Así, el sector público, que ya se constituyó en el mayor empleador de asistentes sociales, tuvo que reducir significativamente este espacio de trabajo. Esto ocurría paralelamente a la retirada del sector público en las inversiones en el área social y a la expansión de la acción social del sector privado, estimulado por la propia acción del sector público que ahora pasó a actuar en dos frentes:

1º - estableciendo un conjunto de normas y regulaciones para el sector, por medio de legislación específica que atienda a un universo extremadamente heterogéneo de organizaciones consideradas como sin fines económicos: instituciones filantrópicas, Fundaciones Empresariales, ONGs, OSCIPS, lo que se ha llamado “tercer sector”;

2º transfiriendo sus funciones por medio de contratos con organizaciones privadas para que éstas presten servicios sociales, la llamada “subcontratación de terceros”, regidas por las mismas reglas de otras actividades (económicas) del mercado en sus acciones sociales.

Esas condiciones tienen un efecto significativo sobre el trabajo social. Se ha producido una literatura bastante extensa respecto de los retos profesionales que se enfrentan ante el impacto de la globalización, en la medida en que: desestabiliza y desorganiza el trabajo, invade las esferas de la sociabilidad, afecta grupos y categorías sociales sin importar la clase social, la edad, el sexo o el grupo al cual se pertenece – penalizando, de todas formas, las capas sociales con menores ingresos. Las desigualdades económicas que ella provoca o acentúa se reproducen en las otras esferas de la vida (cultural, educacional, política y simbólica), como resultado de la estructura social inherente al modo de producción y reproducción vigentes y a los modelos de desarrollos que los países han adoptado.

El trabajo social de América Latina hoy enfrenta retos enormes y sus profesionales conviven con algunas paradojas:

- El trabajo se lleva a cabo en países donde el crecimiento económico convive con iniquidades profundas;
- Se constata que en los últimos treinta años el trabajo social profesional ha crecido de manera evidente. Por ejemplo, al observarse la distribución de la formación con nivel de post-graduación en el área: América Latina ocupa el 2º lugar mundial de profesionales con doctorado, en seguida atrás de los EEUU, antes del Canadá, de Europa y de Australia;

- De hecho realizamos más trabajo social y es de mejor calidad, pero lo hacemos en un contexto de una enorme regresión social;
- Realizamos más intervenciones sociales, sin embargo ni siempre con el nivel de calidad deseable;
- El trabajo social antiguo y el nuevo conviven en nuestros países, cuando el reto principal que se enfrenta en esta década es el de formular propuestas que se basen la intervención social en una lógica innovadora.

En el campo del trabajo social que hoy se lleva a cabo en Brasil y en los países latinoamericanos, la mayoría de los profesionales sabe claramente que sus acciones se desarrollan en un mundo de desigualdades, por lo que su cotidiano los desafía a mediar necesidades e intereses de la clase trabajadora en un terreno de conflictos (de intereses).

Los trabajadores sociales tienen que enfrentar, permanentemente, las ambigüedades inherentes a la profesión, al atender las demandas de la población – con sus múltiples determinaciones – pueden desarrollar sus acciones orientándolas para múltiples dimensiones. Estos profesionales tienen que interpretar tales demandas y responder profesionalmente a ellas, lo que es una respuesta social por medio de las instituciones y de las políticas públicas vigentes.

Los profesionales, en general, tienen que convivir con una profusión de programas sociales que ni siempre permanecen en el tiempo ni tampoco son constantes como para que puedan producir los resultados previstos. Además, los mecanismos efectivos de seguimiento y de evaluación de estos programas son insuficientes, sin indicadores capaces de apropiarse de la realidad local. La complejidad del tejido urbano en la realidad local, inserta en espacios sociales muy heterogéneos, no llega a ser captada por los índices, tales como el IDH promedio o el promedio de otros indicadores que se han estado utilizando para medir el desarrollo social.

### **3.2. La Protección Social en Brasil y en los Países Latino americanos**

La situación de los países de América Latina con relación a la protección social se analizó desde dos perspectivas diferentes, cada una abordando la cuestión de forma diferente, sin embargo ambas por medio de estudios comparativos.

La primera se ocupó con los procesos derivados de la globalización económica, contextualizándolos, para analizar posteriormente las formas que los diferentes Gobiernos de los países del continente han utilizado para enfrentar las consecuencias y efectos de estos procesos.

Uno de los análisis se concentró en los “regímenes” de Bienestar Social de los diversos países latinoamericanos, estudiándolos con base en los siguientes criterios: su evolución en el tiempo, los modelos que los inspiraron, el nivel de cobertura que ofrecen, la amplitud del sistema, la homogeneidad o heterogeneidad de los sistemas implantados, el grado de consideración dado a las diferencias significativas que existen entre los países latinoamericanos y los resultados que se alcanzaron en términos de protección social – el grado de inclusión/exclusión que proporcionan.

Inicialmente se constató que en América Latina había, hasta los años 70, tres grandes conjuntos de países con perfiles institucionales y resultados semejantes, en lo que se refiere al bienestar social – cada uno de ellos correspondiendo a un tipo diferente de “régimen de bienestar regional”.

A partir de los años ochenta, los regímenes latinoamericanos fueron sometidos a un proceso de ajuste y de reforma intenso, fomentado por las agencias financieras internacionales, con el respaldo de varios gobiernos de la región. Desde ese momento, un nuevo paradigma pasa a dominar: atribuirle al mercado el rol fundamental de generar y distribuir no apenas la riqueza y el ingreso, sino también la protección social.

Cuando se analiza el impacto que provocan los procesos de ajuste estructural y de reforma social en la propia arquitectura de estos regímenes, se puede observar que: los países latinoamericanos reformaron sus regímenes de bienestar social, con lo que se produjo, consecuentemente, una redefinición de la protección social dentro de los propios regímenes. Con el análisis se intentó demostrar las hipótesis siguientes:

- La reforma social de corte liberal transformó los tres tipos de regímenes regionales en regímenes residuales, dando énfasis a un enfoque focal y asistencialista, subordinándolos a la lógica del mercado de forma creciente;
- En los tres casos, la reforma profundizó la tendencia a la segmentación de la protección social;
- La reforma, por otro lado, no alteró profundamente las distancias que ya existían entre los tres tipos de regímenes.

Otro aspecto constatado se refiere a que en la Región existe una *uniformidad aparente*. En términos generales, América Latina se distingue, entre otras cosas, por:

- Haber conservado, durante décadas, uno de los primeros lugares en términos de desigualdades sociales en todo el mundo – Al considerar la desigualdad en la distribución del ingreso por regiones del mundo (2005), por medio del Coeficiente de Gini (PIB *per capita*, PPA en US\$) tenemos: el África Subsahariana (722) ocupa el 1<sup>er</sup> lugar y América Latina y el Caribe, el 2<sup>o</sup> lugar;
- La Región también se destaca por no haber tenido capacidad de reducir consistentemente los niveles elevados de pobreza que la caracterizan, lo que contrasta con lo que ha sucedido a nivel global, particularmente en las regiones como el Asia Oriental y el Pacífico.

### ***El primer modelo excluyente: el seguro social***

Al analizar históricamente los regímenes de bienestar social adoptados, se verifica que en el primer periodo examinado, la protección social en la región se articularía por medio de una institución fundamental: el seguro social, que no sería el eje universalizador de la protección social.

La cobertura se distribuía entre las diferentes categorías de la siguiente forma:

- a - *Integrados*: (a través del seguro social y de los servicios sociales del tercer nivel) Sectores de las clases medias: organizaciones de trabajadores, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, partidos políticos y funcionarios gubernamentales;
- b - *Excluidos* (por desprotección): pueblos indígenas o afrodescendientes;
- c - *Desafiliados* (asistencia social): trabajadores del sector informal urbano, campesinos y asalariados rurales.

Además, los sistemas de acción social latinoamericanos manifestaban una concepción “familiaista” del bienestar social, preservando una división familiar del trabajo (*breadwinner system*) articulada con el viejo sistema patriarcal. Con él se preservan las *desigualdades de género y generacionales existentes*:

- *los hombres* – eran los proveedores, cuyos derechos se extendían a toda la familia por medio del empleo formal;
- *las mujeres* (madres e hijas) – transferían servicios de bienestar familiares para los otros miembros del hogar;
- *los hijos* (sobre todo los hombres) – se los enviaba a la escuela para ampliar sus posibilidades de ascensión social.

### ***El segundo modelo excluyente y sus resultados***

Durante los años noventa, la cuestión social se *redirecciona del campo de la protección social vinculada al empleo formal hacia las nuevas políticas sociales*, dedicadas exclusivamente a *reducir la pobreza* y a otorgar recursos mínimos a los pobres y vulnerables, para que ellos mismos sean capaces de resolver su situación.

En relación a los resultados, dentro de un contexto que se caracteriza por un mercado de trabajo precario, un empleo informal abundante, el surgimiento de una pobreza nueva y por la inexistencia de posibilidades de ascensión social para los pobres, el resultado fue: una desafiliación social mayor; una pérdida gradual de los derechos conquistados en la segunda mitad del Siglo XX.

### ***Comparando los regímenes***

*Los regímenes duales o excluyentes* – Los regímenes duales fueron adoptados por Brasil, Colombia, México y Venezuela. Al mismo tiempo, la mayoría de los países de América Central (excepto Costa Rica y Panamá) y algunos de América del Sur, como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay adoptaron los excluyentes.

Ambos regímenes se caracterizan por perder uno de dos puntos en la escala de indicadores acerca de los niveles de pobreza: concentración de la riqueza, calidad del empleo y el subempleo, gasto social, cobertura de la seguridad social y de los servicios de educación y de salud preventiva. También se destacaron por aumentar gradualmente: la heterogeneidad etno-cultural, el carácter regresivo de los sistemas de protección social y el grado de informalidad de los mercados de trabajo.

Mientras esas características tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermediarios, privilegiando a la población urbana –

organizada y relevante para el modelo de industrialización y de sustitución de las importaciones (ISI) – y excluyendo al resto de la población, particularmente a los indígenas y afro-descendientes, en el caso de los regímenes excluyentes ellas se agudizaron, dejando sin cobertura a la mayoría de la población.

Los indicadores relacionados al desarrollo social (esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida) reafirman esta tendencia: en los regímenes duales prevalecieron niveles intermediarios, mientras que en los excluyentes se destacaron por los niveles más bajos de toda la Región.

*Los regímenes universalistas* – a escala regional, el conjunto de países que entraron en la categoría de *regímenes universalistas* se distinguieron históricamente por: sustentar los mayores niveles de gasto social, establecer una heterogeneidad etno-cultural menor y por ofrecer una cobertura mayor del seguro social y de los sistemas educacionales y de la salud.

A pesar de las primeras evidencias sobre la inercia económica que llevó a la crisis de los años setenta, es evidente que este conjunto de países exhibió los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, de mortalidad infantil, de analfabetismo y de índices relativos de vida.

### ***Resultados de las reformas estructural y social en los años 90.***

Durante los años noventa, se destaca una mejora del crecimiento económico. Sin embargo, no se alcanzó un comportamiento homogéneo en lo que se refiere a estabilidad macroeconómica. Chile y Costa Rica se distinguieron por su estabilidad, mientras que Argentina y Uruguay enfrentaron crisis severas. La precariedad del trabajo continuó aumentando (empleo por cuenta propia), así como el desempleo y la concentración de la riqueza se mantuvieron en alta y la pobreza disminuyó sólo en términos relativos.

El resultado fue una clara precarización de esos regímenes, lo que se expresó en la tendencia a una desafiliación de grandes sectores sociales, causada por la reducción de la responsabilidad social de los Estados. En este campo, el caso de Argentina fue excepcionalmente infeliz, donde la pobreza creció extraordinariamente: del 21,2% de la población en 1990, saltó para el 41,5% en 2002 – cifras que aproximaron este país notoriamente a los perfiles de los regímenes duales. Este fue, tal vez, el caso más notorio de la modificación de los *clusters* originales, ya que Argentina se dualizó.

Sin embargo, en términos generales se cerraron las brechas entre los regímenes de bienestar social. Los sistemas de protección social de los regímenes universalistas continúan desmercantilizando la región. Esto se puede observar al analizar los niveles de gasto social, el porcentaje de la fuerza de trabajo asegurada y los niveles de cobertura de los sistemas educativos, después de la educación básica.

### ***Diferencias y semejanzas entre los sistemas de protección social***

Durante la fase de industrialización, los sistemas de protección social se desarrollaron de forma muy significativa en países como: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. Mas, en la mayor parte de América Central, en Paraguay, Perú, Bolivia, Ecuador etc., actuaron precariamente o simplemente no existieron.

En relación a los *niveles de cobertura*, se observa que: en Brasil y México, los sistemas no llegaron a ser algo más que un seguro social limitado; en otros países, como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, se crearon sistemas de protección social casi universales.

*Los modelos sistémicos*: algunos trabajos, como los de Mesa-Lago, dejan claro que en lo que se refiere a sistemas de protección social, la madurez no corresponde, necesariamente, a la longevidad institucional. De todas formas, en la región se pueden encontrar distintos modelos de ampliación de la cobertura. En el caso de la mayoría de los países con sistemas “fuertes” (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y México), hubo una tendencia a un avance gradual. Es por esto que se puede hablar de un modelo “*Bismarckiano*” (seguro social por la contribución impositiva de empleados, patronos y del Estado, dando cobertura a: la salud, la jubilación y a los accidentes laborales).

Aun así, por lo menos hay un caso de aplicación del modelo “*Beveridgeano*” (un sistema complejo y completo de protección social ante la ausencia de un salario, que debería ser fruto del empleo pleno) o de cobertura casi universal, en Costa Rica; hay otro ejemplo de un sistema Socialista Universal: en Cuba.

La idea del empleo pleno, un requisito del modelo *keynesiano* que inspiró los sistemas de bienestar social, surgió de la realidad específica de Europa Central y de los países escandinavos, que hoy se ha retraído. Junto con esto, existe una población sujeta al trabajo informal sin cobertura de la legislación social laboral. En realidad, la homogeneidad del modelo económico y la

heterogeneidad de la legislación social laboral conviven, lado a lado. La reestructuración productiva lleva a que la “fábrica” sea desterritorializada y la fuerza de trabajo tiene que migrar, con lo que se establecen nuevos patrones de producción y nuevas relaciones laborales entre el trabajo formal y el informal.

La *regulación social* hoy en día ocurre de manera diferenciada en los diversos países y regiones, ofreciendo grados igualmente bastante diferenciados de cobertura, dependiendo de una serie de variables: la homogeneidad en la aplicación del modelo tiene como correspondiente una gran diversidad de patrones de protección social siendo adoptados por los países: debajo de la línea del Ecuador, en el sur de Europa, en Europa Oriental, en países asiáticos y africanos, también.

Vale subrayar que existen algunas diferencias conceptuales que pueden estar embutidas en las formas de protección siendo adoptadas, y que son de naturaleza diferente: *la protección por el trabajo* (legislación social laboral) y *la protección por la ciudadanía* (protección social).

También hay diferencias entre los países latinoamericanos en términos de lo que se entiende por *seguridad social*, con base en diferentes concepciones acerca de lo que es el seguro, la seguridad pública y la seguridad social. El seguro social tiene siempre una connotación de contribución, inspirado en las relaciones mercantiles (quien contrata un seguro paga un monto de contribuciones, con la expectativa de garantizar una prestación de servicios en el futuro, que se define por medio de un contrato); la seguridad social puede asegurar servicios sin que haya una contribución determinada.

El *Centro de Estudios Latinoamericanos* condujo un estudio comparativo de las Constituciones de 20 países, analizándolas en términos de la seguridad, de la previdencia y de la asistencia social, que engloban: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela<sup>3</sup>.

Este estudio muestra que los países se encuadran en tres tipos diferentes de sistema:

---

<sup>3</sup> El estudio del *Centro de Estudios Latinoamericanos da Universidad de Georgetown*, está disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/>

1 – Los que garantizan un *tipo restringido de protección* (sistema centrado en el trabajo, en el cual la seguridad es sinónimo de seguro social, protegiendo al desocupado involuntario, al portador de deficiencias, a los que no pueden trabajar). En este caso se incorporan: El Salvador, Guatemala, Chile, Costa Rica, Honduras y Uruguay.

2 – Los que aseguran un *tipo de protección mixto, entre la restricción y la subsidiariedad* (protección centrada en el trabajo, en la cual la seguridad es sinónimo de seguro social, protegiendo a la familia compensándola económicamente). En este caso caben los siguientes países, acompañados de complementaciones específicas: (Argentina (+ vivienda), Bolivia (+ salud), Colombia (+ mujer, + tercera edad), México (+ mujer, + maternidad (salascuna + vivienda + salud), Nicaragua (+ hambre), Panamá (grupos no incorporados a la previdencia), República Dominicana (+ adultos mayores, + pobres).

3 – Los que garantizan la protección de manera articulada entre el seguro y la asistencia social (la seguridad da el derecho a la protección integral ante las contingencias sociales de la vida y del trabajo, dando énfasis a la familia). En este tipo se integran los países siguientes: Cuba, Ecuador, Brasil, Paraguay y Venezuela.

Vale aclarar que los principios que fundamentan los sistemas: la idea de protección social exige que se apliquen grandes cambios en la organización de los atendimientos, puesto que hay que superar la concepción de atender situaciones ya instaladas, es decir, cuando la “desprotección” ya ha ocurrido.

Por un lado, la *protección social* – el sentido de protección (*protectione* del latín) presupone, antes de todo, asumir la defensa de algo, impedir que sea destruido o alterado. Siendo así, la idea de protección trae consigo un carácter de preservación – no en términos de la precariedad, sino de la preservación de la vida –, supone dar apoyo, socorro, amparo y resguardar. Este sentido preservador es lo que moviliza las nociones de *seguridad social* y de *derechos sociales*.

Por otro lado, la *noción de amparo* indica que la condición de deterioro se puede estancar, y la noción de protección, por su vez, que se impide que haya destrucción. Podríamos decir que la protección está más vigilante y por esto es más preservadora, pro-activa al desarrollar acciones para evitar que se produzcan destrucciones, mientras que el amparo se hace presente cuando ya ha ocurrido la situación de riesgo. De hecho, amparo (*anteparare* del latín) también significa protección, en el sentido de ofrecer apoyo, arrimo,

auxilio o ayuda para impedir que algo caiga – supone abrigo, refugio y resguardo.

No obstante, es necesario subrayar que una *política de protección social* forma parte de un conjunto de derechos civilizadores de una sociedad y/o de un elenco de manifestaciones y decisiones de solidaridad de una sociedad en relación a todos sus miembros. Se trata de una política establecida para preservar, dar seguridad y respeto a la dignidad de todas y todos los ciudadanos.

En el caso de Brasil, la Política Nacional de Asistencia Social – PNAS-2004- afirma que la protección social que ésta debe proveer tiene que atender a una seguridad amplia: seguridad de supervivencia (de rendimiento y de autonomía), seguridad de ser acogido y seguridad de convivencia (en el seno familiar).

Al examinar los *ejes del modelo*, se observa que: el 1<sup>er</sup> eje afirma la particularidad del caso brasileño: una política de asistencia social, como política de derechos que opera por medio de servicios y beneficios; el 2<sup>o</sup> eje subraya su carácter federalista; el 3<sup>er</sup> eje orienta para operar a través de un sistema único; el 4<sup>o</sup> afirma la relación entre la democracia social y política; y el 5<sup>o</sup> prevé un modelo de gestión vía pacto social.

El modelo brasileño todavía incorpora algunas singularidades: propone mezclar beneficios y servicios; establece una relación intersectorial; se involucra en el esfuerzo intersectorial para el desarrollo social.

En lo que se refiere a las *funciones de la asistencia social*, éstas se definen como: vigilancia social, defensa de derechos y protección social. La inter-sectorialidad tiene que estar asegurada dentro del sistema con base en los principios de gestión, que se ha definido así: gradualidad, heterogeneidad y convergencia.

El sistema se apoya en los principios siguientes: a) universalidad; b) matricialidad socio-familiar; c) territorialización, descentralización, distribución equitativa y regionalización; d) regulación; y e) habilitación.

Aquí se destacan algunas ideas-fuerza, como puntos para la reflexión:

- Aunque la protección social no contributiva en Brasil esté asentada en términos constitucionales, todavía no se aplica plenamente. Para que los dictámenes constitucionales se puedan aplicar, cambios

fuertes y sensibles, de orden político-institucional y económico-social, se hacen necesarios en las relaciones y las reglas de la sociedad brasileña, de las entidades federales que componen el Estado brasileño, así como de los agentes institucionales encargados de operar la protección social.

- La Constitución Federal de 1988 le atribuye a la protección social no contributiva un carácter de seguridad social, con lo que se definen los campos de la previdencia, la protección social y la asistencia social. Sin embargo, todavía no existen mecanismos para la articulación entre los tres campos, más allá de los requisitos básicos del Programa *Bolsa Família* y del diálogo entre el programa *Benefício de Prestação Continuada*, el de *Renda Mínima Vitalícia* y el INSS – (Instituto Nacional de Seguridad Social). Aunque el sistema no se haya consolidado todavía, el área de seguridad alimentar se ha ido estructurando como otra fuente de protección social.
- En el modelo de protección social no contributiva permanece una interfaz con programas para enfrentar la pobreza, así como la perspectiva de se alcanzar un desarrollo social. Estas dos perspectivas se establecen más en función de la antigua relación entre hambre y pobreza, que en función de una política redistributiva articulada con el modelo económico.
- Un acuerdo institucional para la gestión de políticas públicas, cuyos resultados transitan entre la protección social y el desarrollo social;
- Un acuerdo institucional que supone la concurrencia de tres organismos federales, por medio de una relación complementaria de responsabilidades, coberturas y resultados;
- Una relación de complementariedad entre las políticas públicas de asistencia social, seguridad alimentar, salud, educación, vivienda, trabajo e ingresos, previdencia social y el sistema nacional de derechos humanos, más específicamente el SINASE;
- La complementariedad entre las políticas y la estrategia de intersectorialidad;
- La aplicación territorial del modelo de protección social en los tres niveles federales;

- La estrategia de construcción de una matriz sócio-familiar dentro del proceso de protección social;
- El modelo brasileño de protección social no contributiva se apoya en su eje principal de protección integral a las familias, es decir, reforzar las condiciones para que éstas puedan proteger a todos sus miembros.
- Los recursos financieros para dar asistencia social son captados, en gran parte, para beneficios por causa de cortes en los ingresos y por cuestiones históricas de inversiones de bajo monto en la red de servicios. Estos últimos, generalmente, dependían de la oferta de servicios de entidades sociales que recibían valores *per capita* por los atendimientos (antiguo SAC-PAC). Aun así, el valor bajo de estos *per capita* tuvieron un efecto de subvenciones parciales y no de reembolsos por el valor efectivo del servicio prestado.
- Los derechos socio-asistenciales todavía permanecen en el campo de las ideas, sin que haya una legislación que regule su aplicación, así como que instaure el marco jurídico en situaciones de infracción.

El recorrido analítico que se realizó, por diferentes caminos, muestra claramente que nuestra región exige procesos de reforma social específicos para cada tipo de régimen de bienestar. Sólo será posible reducir la pobreza cuando se examinen los desafíos diferenciados, buscándoles respuestas particulares para cada uno. La revisión que se llevó a cabo muestra que los saldos del proceso de reforma son altamente desfavorables: todos los regímenes se convirtieron en residuales, lo que se traduce por el abandono de las responsabilidades públicas, debilitando el ejercicio de los derechos sociales y de la ciudadanía; por una agudización de las desigualdades regionales, que ocurre concomitantemente con el proceso de dualización del régimen universalista, de precarización de los regímenes duales y de penetración de los regímenes excluyentes.

Ante este tipo de resultados sociales observados, podríamos preguntar si se rompió con el paradigma residual. Aun así, la mera ampliación de la cobertura no significa que haya un proceso de universalización. El contexto no varió y las ideas-fuerza todavía son: enfocar, desregular, desinstitucionalizar, remercantilizar, condicionar transferencias y, sobre todo, no replantear el tema de los derechos sociales de la ciudadanía.

Es evidente, en este contexto, que los programas de transferencias monetarias condicionadas, que hoy se las considera la receta infalible y universal para reducir la pobreza, no son la solución de fondo que se pretende, porque todos los programas no consiguen reconocer que la pobreza es el resultado de las inmensas desigualdades regionales y de la aplicación de políticas de ajuste estructural sin los debidos criterios.

Parece bastante evidente que los Estados de la región tienen que retomar el camino para la universalización de la protección social, vinculada a los derechos de la ciudadanía, que puedan favorecer la reducción de las desigualdades imperantes.

Sin embargo, también es muy evidente que ese camino tendrá que combinarse, como en el caso de los regímenes duales y excluyentes, con políticas que favorezcan una reducción rápida de la exclusión social a la que son sometidos algunos segmentos (como los pueblos originales), mientras que en todos los casos habrá que establecer medidas que tiendan a eliminar las desigualdades de género.

Otro imperativo es el desarrollo de políticas para la reactivación del trabajo, el apoyo para crear empleos formales de mejor calidad y capacitar para el trabajo, evitando así que grandes contingentes sociales se queden permanentemente atados a empleos de baja calidad o que se los convierta en población residual – lo que impediría la ascensión social de manera sistemática y continuaría favoreciendo la reproducción de la pobreza.

Todo esto exige que, los regímenes de bienestar regionales hay que concebirlos como regímenes de transición, y señala la necesidad que se tiene de construir coaliciones nuevas, sociales y políticas, que viabilicen una reforma como la que se esboza aquí.

### **3.3. La Cuestión del Desarrollo Social en Brasil y en América Latina: perspectivas y límites.**

Cuando se habla sobre *desarrollo social*, es importante recordar que se trata de una noción histórica, es decir, lo que se piensa acerca del desarrollo ha ido cambiando, tanto en Brasil, como en América Latina e internacionalmente. Lo que se propone hoy para el desarrollo del país y de la región, no tiene mucho que ver con lo que pensaba en las décadas de los 50 y 70 del siglo pasado, cuando los intelectuales que pertenecían a los cuadros de entidades como el ISEB, la CEPAL y la USP proporcionaban

interpretaciones diferentes acerca de la situación brasileña y estrategias opuestas para superarla.

En aquellas décadas, los debates giraban principalmente en torno a perspectivas teóricas que preponderaban la industrialización y el crecimiento económico, mientras otras consideraban que el desarrollo nacional es un proceso mucho más complejo, que el de buscar alcanzar altas tasas de crecimiento – como las que se alcanzaron durante el llamado “milagro económico”, pregonado por los gobiernos militares durante el régimen dictatorial de entonces, que prometía en vano “hacer crecer la torta, para dividirla después”.

Pensar en desarrollo social implica, hoy, en tener que considerar las transformaciones de la economía mundial a lo largo de las últimas décadas, especialmente a partir del proceso de reestructuración productiva que cambió el patrón de incorporación de la fuerza de trabajo.

El desarrollo capitalista ha sufrido transformaciones importantes, no apenas en términos de los procesos productivos, sino también en relación a las formas de apropiación del excedente y a las formas de propiedad. Anteriormente, quien era propietario de los medios de producción, era dueño de un bien físico, de algo concreto que constituía su propiedad: hoy se tiene propiedad de un proceso y la ganancia se obtiene por la utilización del proceso. Los procesos contienen más información y conocimientos, cada vez más, así la propiedad intelectual, la patente, el *copyright* asumen importancia cada vez más. La naturaleza de los bienes constituidos por conocimientos (bien inmaterial) es diferente de la de los bienes materiales: el conocimiento es un bien que no deja de pertenecer a alguien, cuando se lo transfiere a otros. Vivimos hoy en una nueva era tecnológica, volcada para la aceleración de la comunicación y para la conectividad, en la cual la capacidad de diseminación es prácticamente inmensurable, con lo que la apropiación privada del conocimiento pierde el sentido. La democratización del acceso a la información producida y al conocimiento es un componente fundamental de los procesos educativos. Así, existe un desfase significativo en las comprensiones teóricas de los procesos de desarrollo económico y social.

Del punto de vista social, hay que hacer una distinción básica: entre el enriquecimiento cuya base se sustenta en un aumento de la riqueza social y el que se basa en la redistribución de la riqueza existente. Un ejemplo concreto puede elucidar: si una persona invierte en la construcción de una vivienda (un conjunto residencial) y si, por cualquier motivo esta persona entra en

bancarrota, una evaluación que se puede hacer es que ella perdió dinero. Por otro lado, hubo un resultado práctico: las casas nuevas existen y podrán servir de vivienda para personas concretas. En este sentido, se puede concluir que el producto social aumentó. Otro tipo de inversión es la compra de dólares cuando, al enterarse de la cotización de las monedas, se puede prever una tendencia en alta, que se concretiza. Lo que la persona (quien compró) ganó, corresponde a la disminución de la capacidad de compra de la otra (quien vendió). En este tipo de transacción sólo ocurre la transferencia de ingresos entre individuos o grupos, sin que la sociedad gane o pierda (es un proceso micro-económico, que puede generar el enriquecimiento de algunos). Los bancos realizan actividades especulativas que ellos connotan como “inversiones”, pero apenas se trata de aplicaciones financieras. La inversión, del punto de vista técnico, es lo que permite aumentar el estoc de producción de la sociedad, como cuando se construye una fábrica que generará empleos y tendrá alguna relevancia social. Del punto de vista macro-económico, el objetivo debería ser el de distribuir los recursos de la manera más inteligente posible, para que el conjunto de la población alcance el bienestar de forma creciente. No se trata de favorecer la especulación financiera, como ocurrió en Brasil durante mucho tiempo por medio de dos procesos especulativos: la inflación y los intereses en alta, que permitieron que minorías se enriquecieran sin que la economía del país ganara nada con esto.

Como consecuencia de los cambios ocurridos en el patrón de desarrollo capitalista, que desde hace algunos años se lo conoce genéricamente como *globalización*, además de la reducción de los puestos de trabajo y del aumento del desempleo, la absorción de puestos de trabajo asalariados regulados ha sufrido inmensas restricciones, sea por que las empresas son incentivadas a tercerizar los servicios, sea porque se incentiva el trabajo por cuenta propia o trabajo informal.

Se configura una nueva división internacional del trabajo: que separa los países que concentran los bienes intangibles (investigación y desarrollo, diseño, derecho, contabilidad, publicidad, sistemas de control) de los que continúan con las actividades centradas en la producción de bienes tangibles. Esta división corresponde a la que anteriormente colocaba, en un lado, a los países productores/exportadores de materias primas y, en el otro, los países fabricantes de productos industrializados. Hoy, esta división se basa en la producción material y la producción inmaterial. Aunque la base sobre la cual se asienta tal división sea diferente de la anterior, en términos del poder que estas formas de producción le adjudican a los países situados en uno u otro polo, permanece la relación de subordinación.

Muchos estudios sobre América Latina y sobre los países desarrollados muestran las consecuencias en las condiciones de vida, provocadas por la flexibilización de las relaciones laborales y por el aumento del desempleo, lo que ha acentuado las desigualdades y promocionado la exclusión social. Tales análisis en los diferentes contextos evidencian, a partir de los años 1980/1990, una *precarización social* producto de la flexibilización productiva y de los cambios institucionales que la produjeron; ante este cuadro, se adoptaron políticas compensatorias, emergenciales, en vez de políticas con carácter permanente/universal – que en el caso brasileño nunca se implementaron en gran escala.

Esos procesos afectaron la mayor parte de las regiones metropolitanas de Brasil, lo que trajo perjuicios en términos de la calidad del trabajo actual en el mercado – donde se destacan la precarización de los vínculos laborales y la inexistencia de protección que ofrecen los derechos laborales. Vale mencionar, por otro lado, que también es verdad que los índices del año 2007 mejoraron, ya que el trabajo formal superó el 55% y el índice de desempleo se mantuvo en un 7%. Sin embargo, un análisis de índices sociales recientes muestra que la disminución del ingreso en función del trabajo, a partir de los años 1990 fue determinante para que ciertas cuestiones sociales se agravaran, lo que significa claramente un obstáculo al desarrollo.

Desde el inicio de los años 1990, las transferencias de ingresos que se realizaron por medio de “programas de ingresos mínimos” tuvieron como meta no sólo disminuir significativamente el número de pobres brasileños: 4,94 millones – lo que implicaba reducir esa proporción de 34% para 31,1% del total de la población –, sino también propiciar una disminución marcante de los índices de pobreza.

Después de una década en que esos programas han estado vigentes, se les puede ameritar modificaciones en el grado de concentración de la riqueza, generando alteraciones en la desigualdad de esa distribución. Aun cuando los programas de transferencia de ingresos monetarios para las familias pobres presenten características diferentes de las que se presentan en otros países – ya que se exige la contrapartida de las familias beneficiadas, como mantener los niños entre 7 y 14 años frecuentando la escuela normalmente – las iniciativas desarrolladas han sido evaluadas positivamente. No se puede olvidar que el atraso escolar en Brasil de los niños con 14 años supera los tres años de escolaridad, lo que indica que hay una proporción importante de jóvenes – intervalo de edad: 14 a 18 años – que tendrían que

incorporarse a programas de este tipo, ya que necesitan finalizar la escuela básica para alcanzar un desarrollo mejor e insertarse en el mercado de trabajo.

Los resultados recientes de atendimientos por el programa federal *bolsa-familia* (11 millones de familias en 2007 – según datos del IPEA), así como las evaluaciones realizadas sobre la importancia de estimular a los jóvenes que el sistema no atiende, llevaron a que se implementara, ya en 2008, una ampliación de la cobertura del Programa, que deberá atender familias con hijos de 16 a 17 años de edad.

Con esta versión de programas de ingresos mínimos se pretende combatir la pobreza evitando el trabajo infantil precoz e incrementando el grado de instrucción de los miembros de las familias más pobres, en particular el de los dependientes. Se piensa que al elevar el nivel educacional de estos niños, se podrá ampliar su capacidad futura de generar ingresos de manera autónoma, rompiendo así el círculo vicioso de reproducción de la pobreza.

No obstante, el acceso a la escuela – hoy casi resuelto – no es el mayor obstáculo: el “desarrollo social” depende de la calidad de la educación, y en este aspecto, todavía hay muchos retos que enfrentar, en términos de la infraestructura precaria de las escuelas, en relación a la repetición y a la evasión escolar, a la adecuación de los contenidos, así como en lo que se refiere a la calificación de los profesionales.

La situación de la salud pública en Brasil también está muy grave. La salud, del punto de vista preventivo, representa una menor cantidad de intervenciones médicas, ambulatoriales u hospitalares. La educación sanitaria, entre otros buenos métodos de higiene y salud popular, tiene que ser encarada como política pública en los diversos ámbitos. Los recursos que se destinan a la salud no pueden restringirse a menos del 4% del PIB, como lo indican los índices actuales. De acuerdo con indicadores internacionales, para sustentar un Sistema Unificado de Salud como el de Brasil – considerando sus dimensiones territoriales – se necesita contar, por lo menos, con el 6% del PIB.

Aunque se considera importante la implantación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) – con el objetivo de organizar y articular los servicios de protección social de los gobiernos Federal, Provincial y Municipal – y se reconoce que puede representar un avance, surgen preocupaciones en relación al volumen de recursos involucrados y a la forma de repasarlos que se ha implantado.

Es importante que la educación se incorpore para y por medio de la recreación, además de las cuestiones vinculadas a la educación permanente, con base en una idea amplia de *desarrollo sociocultural*, como parte de sus objetivos y estrategias de acción, y no apenas como parte de los discursos institucionales.

El economista y Premio Nobel Amartya Sen afirma que el objetivo del desarrollo tiene que ser alcanzar la libertad, y que las políticas tienen que llevar a cabo acciones, prácticas, de manera que la perspectiva de la libertad sea coherente con las metas de desarrollo. Pero, la libertad no es sólo un fin, también es un medio para alcanzar el desarrollo. La libertad se puede traducir por: oportunidad, autonomía, expresión, creación, seguridad y derechos.

La dimensión cultural como base educativa es fundamental para el proceso de desarrollo. Lo único que puede proveer las directrices para percibir el presente y construir un futuro es la capacidad de percepción de identidades. La asociación educación/cultura no implica apenas en mantener los vínculos escolares, sino desarrollar un proceso social con el involucramiento y el compromiso de las instituciones más diversas. Hoy se sabe que las acciones continuadas de educación no-formal presentes en las más diversas actividades culturales cumplen un rol muy importante. En Brasil, en particular, la mayoría de la población tiene un acceso muy restringido a las actividades culturales, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de diversas instituciones. Cambiar este cuadro implica en realizar cambios necesarios y desplegar esfuerzos permanentes para ampliar el acceso y democratizar la cultura.

Los Servicios Sociales son prioritarios para cualquier programa de desarrollo humano. En una realidad como la brasileña, lo fundamental es que los poderes públicos les den prioridad y que los pueda complementar por medio del compromiso ético y social de las instituciones no-gubernamentales y que su misión también sea pública.

Un proceso de desarrollo social que pueda traerle bienestar a las masas populares de América Latina, como un todo, difícilmente se podría implantar en la región, debido a la falta de soberanía que caracteriza a los estados latinoamericanos. Un movimiento efectivamente democrático, que supere el estado actual, no debería implicar, sin embargo, en la farsa de una vuelta pendular al intervencionismo estatal providencial.

Las insuficiencias financieras del bloque regional latinoamericano se transformaron en un obstáculo para su propia supervivencia. Los gobiernos

de los países latinoamericanos irían reducir su dependencia financiera creando un banco regional bajo control común, capaz de financiar el desarrollo sin la interferencia especulativa de los países centrales.

El fracaso evidente del neoliberalismo en el continente latinoamericano trae una doble posibilidad: por un lado, favorece la ilusión desarrollista; por otro, estimula de manera concreta la anticipación que pueda orientar el movimiento real que pretende abolir la situación presente, tanto por medio de la lucha en general contra la explotación, la dominación y los malos tratos a la dignidad humana, como en la lucha específica por proveer una redistribución amplia y profunda de los recursos – anulando, inclusive, todas las deudas que afectan, sobre todo, a la superpoblación relativa.

Los países en desarrollo se pueden encarar como siendo dueños de islas de excelencia – constituidas por empresas modernas, capaces de llegar a ser competitivas en el mercado internacional, con una productividad laboral alta, que retienen la mayor parte del PIB – en un escenario de baja productividad, además de un sistema económico que no las afecta significativamente. Algunos economistas consideran, sin embargo, que un crecimiento rápido a partir del sector de empresas modernas no podrá reducir, por sí solo, la heterogeneidad inicial, así como el resultado más probable de este ambiente es la concentración de la riqueza en los pocos que controlan tales islas de excelencia. De acuerdo con estos analistas, el desarrollo de un país no tiene otra alternativa a no ser continuar invirtiendo en el sector de empresas modernas, además de conseguir aumentar la productividad en el sector pobre. Estos estudiosos de las cuestiones de desarrollo consideran que el reto principal consiste en transformar las pequeñas actividades, organizándolas en empresas capaces de competir en el mercado capitalista. Existen muchas iniciativas que podrán alcanzar este resultado o, al menos, mejorar la calidad de vida y la capacidad de trabajo de las personas pobres – lo que ya constituye, en sí, una parte substancial del proceso de desarrollo.

En Brasil se están aplicando algunas ideas desde hace unas dos décadas, a partir del proceso de redemocratización del país. Un ejemplo de ellas son los programas de urbanización de villas-miseria y en otras áreas pobres de las metrópolis, donde se constata que ha habido cambios en la concepción de los programas: en vez de forzar la transferencia de la población *favelada* para casas o apartamentos en otras áreas de la ciudad, generalmente en la periferia más lejana, distante de los locales de trabajo, se entendió que la regularización fundiaria tendría más sentido. Así, en varias regiones metropolitanas brasileñas se optó por dar títulos de propiedad a los

pobladores de las villas-miseria, suministrar servicios públicos de luz, agua, alcantarillado y teléfono, así como por asfaltar las calles y callejuelas de estas áreas.

Estos programas corresponden a una forma de integrar a los pobres del sistema capitalista, pero “por debajo”, en vez de intentar integrarlo “por arriba”, como se hizo en los años 1950-1960. Orientado por esta concepción, los gobiernos buscan mecanismo de crédito para las personas muy pobres, capacitándolas para que hagan pequeñas inversiones en negocios o para que construyan sus casas. Los gobiernos, en los diversos niveles (federal, estatal y municipal) han hecho inversiones sociales en las periferias de las grandes ciudades. Es así que, por medio del micro-crédito o de la propiedad, los pobres se van insertando en el mercado capitalista. Además de estos programas específicos, los gastos sociales con educación y salud para los pobres contribuyen para mejorar la calidad de vida.

Aun dentro de la modalidad de “integración de los pobres por debajo”, se pueden incluir los programas de reforma agraria, que se iniciaron con la democratización del país y con la presión de los movimientos sociales, como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y de algunos sectores de la Iglesia Católica, sobre todo la Pastoral de la Tierra. Algunos sectores más conservadores consideran que la reforma agraria no es eficiente y, por lo tanto, es desnecesaria, ya que la agricultura capitalista de gran porte “es la única capaz de resolver el problema de la producción en Brasil”. Este tipo de concepción desconoce que el desarrollo solo se hace posible integrando la población pobre al proceso.

Por lo tanto, pensar el desarrollo como un proceso de conquista histórica, también significa considerar los grandes objetivos políticos que las sociedades modernas se proponen junto con la idea del orden social igualitario, de la libertad y la justicia. Esta es una perspectiva ética del desarrollo, orientada por una filosofía política que transforma el concepto desarrollo en algo normativo. Comprender el desarrollo como un proceso no es suficiente: es necesario que cada sociedad defina el tipo de desarrollo que desea alcanzar. Si se llegara a escoger un desarrollo sostenible y durable – y no apenas un “brote de desarrollo” como se verifican en este y en otros países del continente -, tendrá que incluir entre sus objetivos políticas promover la distribución de la riqueza.

Actualmente, los gobernantes se legitiman, cada vez más, cuando tienen la oportunidad de presentarle a la sociedad justificativas sólidas y consistentes para adoptar las políticas económicas y sociales. En este sentido, como las cuestiones relacionadas con la justicia, la libertad y la sostenibilidad en el proceso de desarrollo afectan a toda la población, hay necesidad de movilizar a todos los ciudadanos con espíritu republicano para discutirlos. El desarrollo, entonces, no se restringe a la dimensión económica, ya que la dimensión política, a final de cuentas es lo que respecta a la democracia.

#### **4. RECOMENDACIONES**

- Ante la constatación de que los resultados de las políticas sociales implementadas en los últimos 10 años en los países latinoamericanos, bajo la influencia de los organismos financieros internacionales, promovió el aumento de las desigualdades sociales, se indica la necesidad de que los Estados de la Región retomen el camino de la universalización de la protección social, vinculada a los derechos de la ciudadanía, con el objetivo de reducir las desigualdades constatadas.
- También es evidente que, en los casos donde los regímenes de protección adoptados son duales y excluyentes, estas medidas tendrán que combinarse con políticas que promuevan una reducción rápida de la exclusión social de algunos segmentos de la población (como los pueblos originales), así como tendría que haber medidas que favorezcan la eliminación de las desigualdades de género, en todos los casos.
- Es imperativo y urgente que se desarrollen políticas para reactivar el trabajo, para que se puedan crear empleos formales de mejor calidad y se capacite para el trabajo. Así se evita que amplios contingentes sociales se queden permanentemente atados a empleos de baja calidad o que se conviertan en población residual, lo que impediría sistemáticamente la ascensión social y mantendría la reproducción de la pobreza.
- Los regímenes actuales de bienestar en la región tienen que ser concebidos como regímenes de transición. También se subraya la necesidad de construir nuevas coaliciones sociales y políticas que viabilicen una reforma a favor de la universalización, con vistas a reducir las desigualdades sociales constatadas.

- Es necesario y urgente que entre las alternativas para el desarrollo, además de continuar invirtiendo en el sector de empresas modernas, se considere adoptar medidas para aumentar la productividad del sector pobre. El reto principal es el de transformar las pequeñas actividades económicas, en pequeñas empresas, bien organizadas y con el estímulo de un crédito popular adecuado, de manera que tengan capacidad de competir en el mercado capitalista principal.
- Es imprescindible y urgente que se adopten medidas para superar el gran obstáculo para el desarrollo social y para enfrentar los retos actuales, que consiste en la baja calidad de la educación pública: mejorar la infraestructura escolar precaria, combatir los altos índices de repetición y de evasión escolar, adecuación de los contenidos curriculares. Sobre todo existe la necesidad urgente de que se hagan inversiones de gran porte para calificar los profesionales, de manera que los más pobres mejoren sus oportunidades ante el mercado de trabajo.
- Es necesario enfrentar la situación de gravedad de la salud pública de Brasil, considerando que las acciones de salud del punto de vista preventivo, representan un número menor de intervenciones ambulatoriales u hospitalares. Los gobiernos, en todos los niveles, precisan ampliar los programas en esta área y promocionar la preservación de la salud por medios que lleguen a toda la población; la educación sanitaria tiene que encararse como política pública urgente en los diversos ámbitos.
- Es fundamental y urgente que se hagan inversiones en saneamiento básico para promover la salud y para la prevención y control de enfermedades que ocurren, principalmente, por falta de condiciones sanitarias. Es necesario incluir la cuestión del saneamiento en la lucha por derechos sociales y en la agenda pública, llamando la atención para los costos impresionantes del déficit de saneamiento, basándose en indicadores concretos. Tenemos que reconocer que el acceso al saneamiento es un derecho básico que debería formar parte del debate público. Los políticos, funcionarios gubernamentales y el público deberían enfrentar los problemas derivados de la falta de saneamiento básico – y que hoy están poco presentes en la agenda pública – por medio de actividades, medios de comunicación e iniciativas tales como campañas en la radio y la televisión, concursos fotográficos, patrocinios corporativos y programas escolares, entre otros.
- Los recursos destinados a la salud no se pueden restringir a menos del 4% del PIB, como nos muestran los indicadores actuales. Según

los estudios internacionales, se necesita por lo menos el 6% del PIB para sustentar un Sistema Unificado de Salud, como ocurre en Brasil, llevando las dimensiones territoriales en consideración.

- El trabajo social profesional debería construir respuestas con base en investigaciones acerca de su práctica y de la realidad cotidiana, cuyos productos puedan alimentar y darle consistencia al debate disciplinario e interdisciplinario sobre los sistemas de protección social, las políticas sociales y la acción social.
- Se hace urgente rescatar las diferentes percepciones acumuladas por los trabajadores sociales, que enfrentan cotidianamente los reflejos de la cuestión social y trabajan para atender a las demandas de los usuarios, considerando las interfaces entre lo global y lo local, para ofrecer respuestas calificadas con el objetivo de reducir las desigualdades sociales.
- Traer el conocimiento sistematizado de la práctica cotidiana de los trabajadores sociales para la arena política, a nivel nacional e internacional, de manera que se pueda contribuir con propuestas consistentes con la construcción de un sistema eficiente de asignación de recursos públicos y de ejecución de las políticas sociales. Que estas incorporen mecanismos distributivos y que aseguren la reducción de las desigualdades, de la pobreza y de la concentración de la riqueza.
- Las políticas orientadas hacia el desarrollo tendrían que llevar en cuenta que la sostenibilidad del desarrollo está íntimamente asociada a la reducción de las desigualdades sociales. En un medio plazo, cualquier proyecto nacional que no le de prioridad a la búsqueda de soluciones para la exclusión social y para las disparidades regionales será un fracaso. El primer compromiso del desarrollo sostenible, por lo tanto, es un compromiso social que presupone la convergencia de los planes y proyectos en la dirección del combate contra las desigualdades, considerando las expectativas que tienen las personas con relación al futuro y a la calidad de vida.
- El mayor reto que gobiernos, empresas, agencias de desarrollo y organizaciones sociales tendrán que enfrentar es el de reconocer que necesitan articular la cuestión social y la cuestión ambiental en sus políticas, programas y en sus prácticas cotidianas. La preservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente sólo será posible a partir del reconocimiento de las desigualdades sociales y de la necesidad de invertir

en los seres humanos que viven en ese medio, mejorando sus condiciones de vida, de educación, de oferta de trabajo y de su acceso a los beneficios proporcionados por la sociedad moderna.

- Los proyectos de desarrollo sostenible deberían incluir procesos de participación de la población involucrada en esa construcción, en la cual las instituciones políticas, la sociedad civil y los grupos de interés y organizados encuentran espacio para ejercer su rol de representación política e institucional. La sostenibilidad de los proyectos presupone acciones en el campo de la gobernabilidad y exige que las soluciones que se propongan se debatan ampliamente y que sean negociadas paso a paso, con los diversos segmentos de la sociedad civil organizada.
- Para alcanzar formas de desarrollo sostenible, el gran reto hoy es el de promover *políticas de consumo sostenible*, que incluyan tres ejes: considerar la realidad de los límites ecológicos del planeta, considerando el grado de agotamiento que han alcanzado los recursos naturales y la imposibilidad de renovarlos; examinar la viabilidad política de implantarse medidas que estimulen el *consumo sostenible* y que restrinjan el desperdicio, tanto en los países ricos, como en los pobres; enfrentar el debate acerca de la existencia de un consumo desigual, que refleja la estructura injusta actual al distribuir la riqueza, sea en cada país, internamente, entre ricos y pobres, sea esto entre naciones. Es urgente que la cuestión del consumo excesivo en los países desarrollados ocupe un lugar en la agenda pública, como una de las causas importantes de la crisis ambiental que preocupa mundialmente, para intentar influir en el pensamiento de las personas acerca del consumo; es de extremada relevancia que en el debate se confronten el *consumismo* estimulado permanentemente por las grandes corporaciones y el *sub-consumo* estructural que castiga grandes parcelas de la población mundial, a las cuales la miseria les impide consumir lo esencial para su sobrevivencia, condenadas al hambre y a la penuria. Es urgente que comprendamos mejor las causas del exceso de consumo y contribuir para desarrollar estrategias que se encaminen a un debate sobre los posibles cambios de actitudes y en las propias prácticas, así como acerca de los procesos necesarios para alcanzar formas de consumo responsable, que contribuyan para elevar los niveles de bienestar social para todos.

## 5. COMISSÃO ORGANIZADORA

### Dirección del CBCISS

Presidente  
Dra. Marilena Jamur  
Diretorias:  
Ada Lúcia Costa Lobato  
Andréa Medrado Bragard  
Célia Maria de Abreu Santos  
Rosely Reis Lorenzato

### Comissão Organizadora General

Ada Lúcia Costa Lobato  
Andréa Medrado Bragard  
Célia Maria de Abreu Santos  
Gabriela Lema Icasuriaga  
Maria Magdala V. de Araújo Silva  
Marilena Jamur  
Rosely Reis Lorenzato

### Subcomissão Científica

Angela Vieira Neves  
Ana Maria de Vasconcelos  
Edna Maria Donzelli  
Fátima de Maria Masson  
Fátima da Silva Grave Ortiz  
Gabriela Lema Icasuriaga  
Ilda Lopes Rodrigues da Silva  
Josefa Batista Lopes  
Jorge Gilberto Krug  
Luciana Patrícia Zucco  
Marcio Eduardo Brotto  
Maria das Graças C. Gomes  
Maria Inês de S. Bravo  
Marilena Jamur  
Maristela Dalmoro  
Roberto Soares Dias  
Serafim Fortes Paz  
Silene de Moraes Freire  
Silvina Verônica Galizia  
Sueli Bulhões da Silva  
Tania Chalhub de Oliveira  
Yara Frizzera dos Santos  
Yolanda Aparecida Demétrio Guerra

### Dirección de la ESS/UFRJ

Diretora  
Dra. Maria Magdala V. de Araújo Silva  
Vice-Diretora  
Dra. Gabriela Maria Lema Icasuriaga  
Direção Adjunta de Pós-Graduação  
Dra. Yolanda Aparecida Demétrio Guerra  
Direção Adjunta de Graduação  
Dra. Mavi Pacheco Rodrigues

### Subcomissão de Programación

Cleusa Santos  
Gabriela Lema Icasuriaga  
Heloisa Helena Mesquita Maciel  
Luiz Wilson Pina  
Márcio Eduardo Brotto  
Marilena Jamur  
Marta Aparecida B. Lordello Gonçalves

### Subcomissão de Comunicação Operación

Andréa Medrado Bragard  
Célia Maria de Abreu Santos  
Lia Regina de Castro Rocha  
Noeli Guimarães Lasalvia  
Rosely Reis Lorenzato  
Sandra Seixas

### Subcomissão de Apoyos

Ada Lúcia Costa Lobato  
Edimar Monteiro Neves  
Estanislau Salles  
Joel Naimayer Padula  
Mariana Reis Raposo  
Maria da Penha Silva Franco

### Secretariado

Heloisa Helena Teixeira Gonçalves  
Rosa Maria Alves Bello  
Ercy Almeida da Silva

## 6. APOIOS

<b>MDS</b>	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>SEASDH</b>	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro
<b>SESC/SP</b>	Serviço Social do Comércio – Diretoria Regional de São Paulo
<b>SESC/DN</b>	Serviço Social do Comércio – Departamento Nacional
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria – Departamento Nacional
<b>SESI</b>	Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria
<b>UFRJ</b>	Universidade Federal do Rio de Janeiro Fórum de Ciência e Cultura Prefeitura do Campus Praia Vermelha
<b>CRESS-RJ</b>	Conselho Regional de Serviço Social – 7ª Região
<b>ABEPSS</b>	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social