

Brasil: tendencias de la gestión social

La cuestión de la gestión social se tornó central. El crecimiento económico no es suficiente. Áreas productivas, redes de infraestructuras ni servicios de intermediación funcionan si no se invierte en el ser humano, en su formación, salud y cultura. La dimensión social del desarrollo no es un complemento externo a los procesos económicos, sino un componente esencial de la transformación. Mientras las áreas productivas disponen de una sólida acumulación teórica sobre su gestión (taylorismo, fordismo, toyotismo, etc.), el área social carece de paradigmas de gestión, oscilando entre burocratismos estatales anacrónicos y privatizaciones desastrosas. Los servicios sociales son diferentes y necesitan de respuestas específicas.

Ladislau Dowbor

Pocas veces se ha visto un gobierno que genere tantas esperanzas como el del presidente Lula. Está bien que las haya, pero no habrá milagros. Con las dimensiones de este inmenso país, y frente a la pesada herencia de las tradiciones conservadoras, tenemos por delante un arduo proceso de cambio de

Ladislau Dowbor: doctor en Ciencias Económicas por la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia; profesor titular de la PUC de San Pablo y de la Universidad Metodista de San Pablo; consultor de diversas agencias de las Naciones Unidas; autor de *A Reprodução Social*, editora Vozes, 1998; *Economía Social no Brasil* (org. con Samuel Kilsztajn, Senac, 2001); y de numerosos trabajos sobre planificación económica y social. Fue secretario de Negocios Extraordinarios de la Alcaldía de San Pablo; textos y estudios disponibles en el sitio <<http://dowbor.org>>.

Palabras clave: gobernabilidad, gestión social, participación, Brasil.

rumbos y de transformación de la propia cultura política. Esto es particularmente cierto en lo referido a las políticas sociales. Áreas como salud, educación, cultura, seguridad comunitaria, distribución de la renta y políticas de empleo, involucran un sistema denso y capilar de actividades en cada ciudad del país, y exigen por lo tanto la construcción de correas de transmisión entre las propuestas del gobierno central y las iniciativas diferenciadas de las administraciones municipales, además de la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

No se trata simplemente de expandir un tipo de Estado de Bienestar. En Brasil, solamente 25% de la población activa está constituida por asalariados formales del sector privado, con los derechos sociales correspondientes. La privatización en las áreas sociales es desastrosa, y solo funciona adecuadamente para personas de altos ingresos. Así las cosas, ¿como asegurar el acceso universal a condiciones sociales más dignas? Es natural la angustia que afecta los primeros pasos de un gobierno; la inmensa deuda social del país genera dramáticas presiones por soluciones inmediatas. Pero ello mismo implica la necesidad de pensar, en forma sistemática, nuevas formas de gestión de las áreas sociales.

Un nuevo contexto

Ya no es posible ver la sociedad como un sistema de intereses organizados en torno de las actividades económicas. Esta visión sin duda ha dominado el siglo pasado: la actividad productiva empresarial generaría inversiones, inmediatamente empleos, salarios, y por lo tanto la capacidad de financiamiento de las áreas sociales. ¿Pero dónde está la mano invisible del mercado? Aún hay quien afirma, con la ignorante calma de los dogmáticos, que los problemas resultan del hecho de que nuestras sociedades no son suficientemente liberales. En realidad, todos estamos ya hartos de *la mano invisible*. El *Informe sobre Desarrollo Humano* de las Naciones Unidas, califica de obscenas las fortunas de un grupo de poco más de 400 personas en el mundo, cuya riqueza personal supera la de la mitad más pobre de la humanidad. El informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) de 1997, contiene un análisis preciso: durante las últimas tres décadas, la concentración de la renta en el mundo ha aumentado de manera dramática, desequilibrando profundamente la relación entre ganancias y salarios. Sin embargo, estas rentas más elevadas no están implicando mayores inversiones: cada vez más se desvían a actividades de intermediación especulativa, en especial las finanzas. El resultado práctico es que tenemos más injusticia económica, y cada vez más estancamiento: la tasa de crecimiento de la economía del planeta ha bajado en un promedio gene-

***¿Cuánto cuesta
en gastos
de salud
y perjuicios
el hecho de
que una amplia
mayoría
de hogares
no tenga acceso
a un saneamiento
adecuado?***

ral de 4% en los años 70, a 3% en los años 80 y 2% en los 90.

Esta articulación perversa es sumamente relevante. Aunque todos criticaban las injusticias económicas, nos plegábamos a una visión semiconciente de que al final el lujo de los ricos se transformaría, bien o mal, en inversiones, después en empresas, empleos y salarios, y que en última instancia significaría más bienestar. En cierto modo la desigualdad y los dramas sociales constituirían un mal necesario de un proceso en conjunto positivo y en última instancia (y a largo plazo) generador de prosperidad. Es ese tipo de «pacto» lo que hoy se ha deshecho. En el análisis de la Unctad, «es esta asociación de aumento de ganancias con inversiones estancadas, desempleo creciente y salarios en caída lo que constituye la verdadera causa de preocupación»¹. Se está tornando evidente, ya no desde una estrecha visión de sistemática crítica anticapitalista sino de buen sentido económico y social, que un sistema que sabe producir pero no sabe distribuir simplemente no es suficiente. Sobre todo si además de eso expulsa a millones de personas hacia el desempleo, dilapida el medio ambiente y remunera mejor a los especuladores que a los productores. La construcción de alternativas involucra un abanico de alianzas sociales evidentemente más amplio que el concepto de clases redentoras, burguesa para unos, proletaria para otros, que ha dominado el siglo xx. El debate sobre quién tiene la razón continuará sin duda alimentando las discusiones, pero el hecho es que la propia realidad ha cambiado.

La articulación de lo social y de lo productivo

La sociedad se ha tornado más compleja. Las actividades productivas sin duda siguen siendo esenciales, pero no contienen en sí mismas las condiciones para su éxito. Para que millones de unidades empresariales de la agricultura, la industria o la construcción sean productivas, además de la propia organización del tejido económico y del progreso de la gestión empresarial, debe haber una dotación de sólida infraestructura en transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las llamadas «redes» de infraestructuras sin las cuales las empresas enfrentan costos externos insustentables y carecen de competitividad.

1. Rubens Ricúpero: *Trade and Development Report 1997*, Unctad, Nueva York-Ginebra, 1997.

Conviene recordar que congestionamos las ciudades con el transporte individual, entre todos el más costoso, descuidando los medios colectivos, dominantes en cualquier país desarrollado; como tampoco es inocente, en términos de racionalidad de la sociedad en su conjunto, el hecho de haber optado por el transporte de carga por carretera, en vez del ferroviario y acuático; en fin, ¿cuánto cuesta en gastos de salud y perjuicios el hecho de que una amplia mayoría de hogares no tenga acceso a un saneamiento adecuado?

El sector productivo necesita por lo tanto de una infraestructura propicia para que la economía funcione. Pero necesita también de un buen sistema de financiamiento y de comercialización para que los procesos puedan fluir en forma ágil. Estos servicios de intermediación se han convertido en Brasil en un fin en sí mismo, drenando la riqueza del país, constituyéndose en factores monopolistas antes que en intermediarios. En un punto ni el área productiva, las redes de infraestructura ni los servicios de intermediación funcionarán de manera adecuada si no existe inversión en el ser humano, en su formación, salud, cultura, esparcimiento e información. En otros términos, la dimensión social del desarrollo deja de ser un «complemento», una dimensión humanitaria ex-

terna a los procesos económicos centrales, para convertirse en uno

de los componentes esenciales del conjunto de la reproducción social y económica. No hay nada de nuevo en afirmar que para el funcionamiento adecuado del área empresarial productiva



son necesarias amplias redes de infraestructura, servicios eficientes de intermediación y un fuerte desarrollo del área social. Lo nuevo es la comprensión de que el equilibrio de desarrollo de los distintos campos depende de articulaciones sociales más complejas, que nos obligan a dejar de lado las simplificaciones estatistas o liberales.

Lo social: ¿medio o fin?

Nuestra familiaridad con conceptos como primario, secundario y terciario, o con agricultura, industria y servicios, tiende a opacar un cambio más profundo, que es la transformación general del peso específico de lo económico y de lo social. Cuando pensamos en sectores motores de la economía, nos viene naturalmente a la mente la industria automotriz o alguna equivalente. Ya no pensamos en la agricultura, que emplea a poco más de 2% de la mano de obra en los países desarrollados. Pero la realidad es que en términos de peso económico la industria sigue el mismo camino de la agricultura, con algunas décadas de retraso². El principal sector económico de Estados Unidos es hoy la salud, con 14% del PIB. Más o menos en el mismo nivel está la llamada *entertainment industry*, que pertenece esencialmente al área cultural. Si consideramos la educación formal, la formación en las empresas, la explosión de los cursos de actualización tecnológica (desde informática a inseminación artificial) y otros, la educación también ha adquirido dimensiones gigantescas, tanto en términos de recursos involucrados como de empleo. La salud ya no es más un complemento donde personas con preocupaciones sociales ponen una «curita» (*bandaid*) en las heridas de las víctimas del progreso, como la cultura ya no es el barniz elegante de una persona con dinero. Hoy el *negocio* es el área social.

El surgimiento de este gigante fue parcialmente disfrazado por el generoso y vago concepto de *servicios*. Esta noción, que involucra desde la prostituta hasta el plomero, el gobernador y el consultor financiero, merece ser archivado. Todo aquel que no trabaja la tierra (sector primario) o una máquina (sector secundario) recibe residualmente la etiqueta de servicios. Pero no podemos trabajar más con *otros* que representan dos tercios o más de nuestras actividades económicas³. La transformación ha sido profunda. En el transcurso de medio siglo pasamos

2. Aunque sea indiscutible la caída del peso relativo de la agricultura en las actividades económicas, ese 2% de empleo en el área es engañoso. Buena parte de las actividades agrícolas tiene dimensiones industriales y cada vez más de servicios, como por ejemplo los de análisis de suelo, inseminación artificial y afines. La agricultura implica un conjunto de actividades que simplemente pasaron a ser realizadas de modo diferente, aunque sirviendo a la producción rural.

3. El propio Banco Mundial resalta ese carácter residual e incluso las imprecisiones que resultan: «Services correspond to ISIC divisions 50-99. This sector is derived as a residual (from GDP less

de una visión filantrópica, de generosidad asistencial y caritativa, una especie de bálsamo tranquilizador para las conciencias capitalistas, a la comprensión de que el área social se ha convertido en fundamental para las propias actividades económicas. Este cambio de enfoque radical resultó positivo. Los sectores empresariales, con el apoyo de innumerables estudios del Banco Mundial, entendieron que no se trata de una simple cosmética social, sino de las propias condiciones indispensables para la productividad empresarial. Es la visión que lleva en numerosos países a que las propias compañías den un fuerte respaldo político a la enseñanza pública universal, a abarcadores y eficientes sistemas de salud, y demás.

**Los paradigmas
de la gestión
social
aún están
por definirse
o construirse**

En la última década estamos asistiendo a una nueva y más profunda transformación de perspectivas. Una vida con salud, educación, cultura, recreación e información es exactamente lo que queremos de la vida. El enfoque correcto no es que debemos mejorar la educación para que las empresas funcionen mejor: la educación, la recreación, la salud, constituyen los *objetivos* últimos de la sociedad, y no un mero instrumento de desarrollo empresarial. La actividad económica es un medio, el bienestar social es el fin. Detrás de la búsqueda de una política social adecuada, se perfila por lo tanto una transformación mucho más profunda que la ayuda a los pobres. Se trata de una reorientación política sistémica.

Un área en busca de su paradigma organizacional

Solo en los últimos años las áreas sociales adquirieron una importancia como la señalada, pero aún no se ha consolidado una cultura del sector. La gran realidad es que no sabemos cómo gerenciarlas, pues los instrumentos de gestión aún no están listos. Los paradigmas que heredamos –basta hojear cualquier revista de administración– tienen sólidas raíces industriales. Solo se habla de taylorismo, fordismo, toyotismo, *just-in-time*, etc. ¿Cómo se hace un parto *just-in-time*?; ¿o educación en cadena de montaje?; ¿un *cad-cam* cultural? Sería sencillo considerar lo social como naturalmente perteneciente a la órbita del Estado. Ahí tenemos otros paradigmas de la administración pública; por ejemplo el de Max Weber inspirado en el modelo prusiano, las pirámides de autoridad estatal. Pero hay cada vez menos espacio para tales simplificaciones. ¿Cómo se alcanza a 175 millones de habitantes desde una cadena de comando central? Las

agriculture and industry) and may not properly reflect the sum of service output, including banking and financial services» (World Bank: *World Development Indicators* 2003, p. 193).

áreas sociales son necesariamente capilares: la salud debe llegar a cada niño, a cada familia, en condiciones extremadamente diferenciadas. ¿Es viable la gestión centralizada de megasistemas de esa envergadura? En términos prácticos, sabemos que cuando superamos cinco o seis niveles jerárquicos, los dirigentes tienen la ilusión de que alguien allá abajo ejecuta efectivamente sus órdenes, mientras que en la base uno se imagina que otra persona está en el comando. La agilidad y flexibilidad que exigen situaciones sociales muy diferentes no pueden depender de interminables jerarquías estatales que paralizan las decisiones y agotan los recursos. Los paradigmas de la gestión social aún están por definirse o construirse. Es una gigantesca área emergente en términos económicos, de primera importancia en términos políticos y sociales, pero con puntos de referencia organizacionales todavía en elaboración.

En una visión más amplia, es legítimo preguntarse qué tipo de relaciones de producción poseen las áreas sociales. La industria ha generado la fábrica, el asalariado, la plusvalía. La pregunta es qué tipo de organización social, qué flujos de valores y qué tipo de relaciones de poder genera este inmenso sector emergente. El mundo de la ganancia descubrió hace tiempo la mina de oro escondida en lo social: ¿qué persona rehusará gastar todo su dinero cuando se trata de salvar a un hijo?; ¿qué información alternativa posee el paciente si el médico le indica un tratamiento? Un hospital estadounidense está bajo proceso porque pagaba 100 dólares a los médicos por cada paciente derivado a sus servicios. La revista *Nature* señala que decenas de investigadores publicaban en revistas científicas cartas personales con opiniones favorables al consumo de cigarrillos, descubriéndose que recibían un promedio de 10.000 dólares de las tabacaleras. Uno de los científicos se defendía diciendo que era su opinión sincera, y que en tanto tal podía sacarle provecho. La pregunta es si para regular la cultura basta con la cultura del dinero.

Hay empresas que proveen *software* educacional para escuelas con publicidad ya incluida, martillando la cabeza de los alumnos dentro del aula. La televisión somete a nuestros niños (y a nosotros) a un circo de cuarta categoría, justificándose en que solamente sigue las tendencias del mercado, brindando al pueblo lo que éste quiere (¿por qué entonces un profesor no enseña aquello que los alumnos desean, sin preocuparse por la verdad y el nivel cultural?). En India hay pueblos con innumerables jóvenes que llevan la cicatriz de la extracción de un riñón: prósperas compañías de salud de países desarrollados compran riñones baratos en el Tercer Mundo para equipar a ciudadanos del Primer Mundo. En Brasil, las empresas de medicina gerenciadas por entidades financieras de seguro están transformando la salud en una pesadilla. ¿Cuál es el límite?

La excesiva rigidez de las tradicionales estructuras centralizadas del Estado, y la trágica inadecuación del sector privado en la gestión de lo social ha llevado en Brasil a una situación cada vez más caótica. Una evaluación de un cuadro general deja dudas en cuanto al origen esencialmente institucional del estado desastroso de las políticas sociales: «Así, desde las últimas décadas, el aparato institucional de políticas sociales puede ser caracterizado, en todos los niveles de poder, como una sumatoria desarticulada de organismos responsables por las políticas sectoriales extremadamente segmentadas, que superponen clientes y competencias, y consumen y desperdician los recursos provenientes de una diversidad desordenada de fuentes. Esto redundando en un sistema de protección social altamente centralizado en la esfera federal, ineficiente e inocuo, regido por un conjunto confuso y ambiguo de regulaciones y reglas»⁴. Estamos hablando de un área cuya importancia relativa en el conjunto de la reproducción social tiende a tornarse central. En términos de recursos, es importante recordar que el área social involucra en Brasil 25% del PIB⁵. No es éste un país que gaste poco en lo social. Esencialmente gasta mal. El apoyo a los desamparados del Nordeste se ha transformado en una industria de la sequía, el complemento alimentario en las escuelas en la industria de la merienda, la salud en la industria de la enfermedad, la educación está en vías rápidamente de convertirse en un tipo de industria del título. El área social necesita hoy mucho más de una reformulación político-administrativa que otorgue más dinero.

Lo social: un poderoso articulador

A través de diversas alianzas que involucran el sector estatal, ONGs y empresas particulares, se ha construido un camino de renovación. Surgen con fuerza conceptos como responsabilidad social y ambiental del sector privado. El llamado *tercer sector* aparece como una alternativa de organización que puede traer respuestas innovadoras al articularse con el Estado y asegurar la participación ciudadana. Las empresas privadas superan la visión de la asistencia para asumir la responsabilidad que le confiere el poder político efectivo que

4. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*, Brasília, PNUD / IPEA 1996, p. 57.

5. Banco Mundial: *Brasil: Despesas do Setor Público com Programas de Assistência Social*, Documentos del Banco Mundial, 27 de mayo de 1988, vol. I. La cifra de 25% se refiere al sector público y privado. Aunque de vieja data, este documento interno del BM refleja una situación que ha cambiado muy poco hasta hoy.



**Lo «social»
se torna
una dimensión
del conjunto de
las actividades**

poseen. De esta forma se pasa del simple mercadeo social, frecuentemente con objetivos cosméticos, a una actitud constructiva donde el sector privado puede ayudar a construir el interés público. En los sitios donde funciona, por ejemplo en Canadá o en los países escandinavos, el área social es gerenciada como bien público, en forma descentralizada e intensamente participativa. La razón es simple: el ciudadano asociado a la gestión de la salud de su comunidad está interesado en no enfermarse, y está conciente de que se trata de su vida. En cierta forma, la implicación directa del ciudadano puede ser capitalizada para diseñar una forma desburocratizada y flexible de gestión social, apuntando hacia nuevos paradigmas que superan tanto la pirámide estatal como el «vale todo» del mercado⁶.

Otro eje renovador surge con las políticas municipales: el desarrollo local. La urbanización permite articular lo social, lo político y lo económico en iniciativas integradas y coherentes, a partir de acciones a escala local, posibilitando –pero no garantizando, y esto es importante para entender el aspecto político– la participación directa del ciudadano y la articulación de los asociados. La aparición de políticas innovadoras en esta área ha sido impresionante. Peter Spink y un grupo de investigadores en la Fundación Getúlio Vargas, en San Pablo, tienen hoy un banco con 4.000 descripciones de experiencias exitosas. La Secretaría de Asuntos Institucionales del Partido de los Trabajadores (PT) maneja una base de datos con innumerables experiencias de las administraciones locales petistas. El Instituto Pólis publica excelentes resúmenes en la página de *Dicas Municipais* (tips municipales). La Fundación Abrinq está ayudando a hacer más dinámico un conjunto de actividades en la del movimiento *Prefeito-Criança* (niño alcalde). El Cepam (Centro de Estudios, Planejamento e Administração Municipal) está organizando el *Reciem*, censo de experiencias municipales. Estamos asistiendo a una aceleración de iniciativas locales que está transformando el contexto político de la gestión social⁷.

El cruce entre la gestión social y la descentralización política ofrece perspectivas particularmente interesantes. La urbanización y las nuevas tecnologías re-

6. Un buen resumen de la organización del área social en Canadá puede ser encontrado en el libro de Frank McGilly: *Canada's Public Social Services*, Oxford University Press, Toronto, 1988.

7. A título de ejemplo, v. las experiencias catalogadas por el programa Gestión Pública y Ciudadanía, en <<http://inovando.fgvsp.br>>; el Instituto Pólis elaboró un excelente estudio, *Novos Contornos da Gestão Local*, además de un estudio de 125 *Dicas Municipais*, en <<http://www.polis.org.br>>; la Fundación Abrinq publica un boletín informativo, *Prefeito Criança*, en <<http://www.abrinq.org.br>>; una red de bancos de datos de experiencias innovadoras en esta área puede ser consultada a través de <<http://www.web-brazil.com/gestaolocal>>.

dimensionan el contexto. Una ventaja muy significativa de las políticas locales es el hecho de poder integrar los diferentes sectores y articular los diversos actores. Un punto de referencia práctico para esta visión puede ser encontrado en las actividades de la Cámara Regional del Gran ABC, donde siete municipios se articularon para dinamizar las actividades locales de la industria de plásticos. La formación de los trabajadores es coordinada por el sindicato de los químicos, asociados con las empresas Senai (Sistema de aprendizagem industrial), Sebrae (Sistema de Apoio à Pequena e Média Empresa), facultades y colegios locales, con apoyo financiero del FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) y otros que se articularon en el proceso. Programas de alfabetización como el *Mova* y de formación de jóvenes y adultos como el *Seja*, crean un proceso más amplio de movilización. El IPT (Instituto de Pesquisa Tecnológica) adhirió al proyecto creando un sistema movable de apoyo tecnológico a la PyME (proyecto Pruno). La Unicamp participó con la realización de un diagnóstico del sector plástico regional, y las PyMEs se articulan por medio de reuniones periódicas de la región. El conjunto de iniciativas, éstas y varias otras, adquiere lógica y coherencia a través de la Cámara Regional, que agrupa a las administraciones municipales de la región, así como a representantes de otras instancias del Gobierno y de la sociedad civil. Las diferencias políticas entre las alcaldías no impidieron la articulación de esta red donde las diversas iniciativas –educación, empleo, renta, producción– se tornan sinérgicas en lugar de dispersivas.

Las tendencias recientes de la gestión social nos obligan a reconsiderar formas de organización

Por ejemplo, el Sebrae trabaja con una metodología semejante a través del Programa de Arreglos Productivos Locales, mientras que el Banco del Nordeste y el Banco Nacional de Desenvolvimento trabajan con la metodología Gespar (Gestión Participativa) elaborado por Tania Zapata. El DLIS (Desarrollo Local Integrado y Sustentable) ha dado pasos gigantescos, con una buena filosofía en la base. Las experiencias de economía solidaria de Paul Singer están adquiriendo dimensiones significativas, y el microcrédito está ayudando a tejer nuevas relaciones en las comunidades. En otros términos, lo «social» se torna una dimensión del conjunto de las actividades.

No hay fórmula universal en el área social. Como lo demuestra la riqueza del proyecto *médico de familia*, por ejemplo, la dimensión diferenciada de las relaciones humanas es fundamental en las políticas sociales. Una de las más significativas riquezas del desarrollo local, resulta justamente del hecho de poder adecuar las acciones a las condiciones extremadamente diferenciadas que enfren-

tan las poblaciones. Esto no implica, naturalmente, que las políticas sociales puedan reducirse a la acción local, a las asociaciones con el sector privado y a la dinámica del tercer sector. La reformulación alcanza directamente la forma como está concebida la política nacional en las diversas áreas de gestión social, cuestionando la actual jerarquización de las esferas del Gobierno, y nos obliga a repensar la mecánica de dominio de las macroestructuras privadas que dirigen la industria de la salud, los medios de información y los instrumentos de cultura.

Las tendencias recientes de la gestión social nos obligan a reconsiderar formas de organización, a redefinir la relación entre lo político, lo económico y lo social, a desarrollar investigaciones intercambiando las diversas disciplinas, a escuchar en forma sistemática a los actores estatales, empresariales y comunitarios. Se trata realmente de un universo en construcción.

Búsqueda de referencias

No hay duda de que en Brasil la discusión aún es muy reciente, sobre todo si consideramos que se trata de una revisión profunda de nuestros paradigmas de cómo la sociedad se gerencia. Todavía estamos impregnados de la creencia que la empresa solo se interesa por la ganancia y por lo tanto es inaccesible a una visión social o ambiental, y que organizar la participación de la sociedad civil es sólo una forma de quitarle responsabilidades al Estado, y así con todo⁸.

La trama que proponemos para el futuro involucra por lo tanto una aproximación articulada de empresarios, administradores públicos, políticos, ONGs, sindicatos, investigadores e instituciones académicas y representantes comunitarios. Esta visión implica la participación equilibrada de diversos segmentos sociales, y una arquitectura distinta de decisiones también sociales.

Es igualmente interesante que la PUC-SP, como también la FGV y la USP, hayan creado centros de estudios del tercer sector. Es significativo que el posgrado

8. Es muy significativo constatar que una serie de conceptos básicos de reformulación política y social en curso en muchos países no encuentran traducción en portugués: es el caso de *empowerment*, que los hispanoamericanos ya traducen como *empoderamiento*, en el sentido de rescatar el poder político por la sociedad; *stakeholder*, o sea, el actor social que tiene un interés en determinada decisión; *advocacy*, que representa el original etimológico de *ad-vocare*, dar capacidad de voz y defensa a una causa, a un grupo social; *accountability*, o sea, responsabilizar a los representantes sociales en términos de rendición de cuentas; *devolution*, recuperación de la capacidad política de decisión por las comunidades, como contraposición al concepto de privatización; también está el caso de *entitlement*; *self-reliance* y otros tantos. Además del concepto clave de *governance*, gobernanza, que involucra la capacidad de buen gobierno de los actores sociales, públicos y privados, donde el concepto tradicional de gobernabilidad, tal como está en el diccionario debe ser reconstruido.

en Economía de la PUC haya abierto un Laboratorio de Economía Social. En cierta forma, se trata de la superación de una división académica tradicional en Brasil, donde especialidades como Economía y Administración trataban de maximizar ganancias, mientras el Servicio Social intentaba encontrar muletas para las víctimas del proceso. Hoy quien estudia gestión social se preocupa por los nuevos esquemas de elaboración participativa del presupuesto, con un impuesto sobre la renta negativo (renta-mínima), con nuevas formas de representación política y el novedoso potencial de la comunicación. La gestión social está buscando espacios novedosos en términos políticos, económicos y administrativos. No es más un sector, es una dimensión humana del propio desarrollo, que involucra al empresario y al investigador, como al activista del Movimiento de los Sin Tierra.

Venimos de un siglo de grandes simplificaciones. Cansados de la simplificación liberal, de la cual heredamos 3.000 millones de habitantes del planeta que viven con menos de dos dólares por día, y no navegan en internet ni están en ningún espacio económico, o de la simplificación estatista que ha buscado las soluciones en la mega-burocratización generalizada y en la inmovilidad social a través de leyes y reglamentos, estamos tras nuevos rumbos.

Perspectivas

El nuevo gobierno hereda una deuda social gigantesca. La Guerra Fría no era nuestra guerra, pero hizo que durante medio siglo cualquier política volcada hacia los pobres estuviera relacionada con el comunismo. Paulo Freire estuvo preso y exiliado porque quería alfabetizar. El inmenso desequilibrio heredado sigue intacto, como continúan intactos los intereses articulados que construyeron nuestro universo de privilegios. La deuda no es solamente social: durante el último gobierno, el endeudamiento público pasó de 150.000 a 800.000 millones



de reales, convirtiendo al Gobierno en rehén de los intermediarios financieros internos y globales, por cierto articulados. Para prorrogar esta deuda se pagan intereses exorbitantes, lo que permite al cartel privado de intermediación financiera cobrar un promedio de 70% al año de los préstamos empresarios, y cerca de 100% de los particulares. Es esencial entender la dimensión de esta pérdida de gobernabilidad interna, y de la fragilidad externa, para entender el exiguo espacio de maniobra de que dispone el gobierno de Lula.

Recuperar el crecimiento económico permitiría avizorar un proceso simultáneo de pago progresivo de la deuda, y de ampliación de recursos destinados al rescate de la deuda social. Pero no hay posibilidad de crecimiento cuando una empresa brasileña para invertir debe pagar intereses de 70%, compitiendo en un espacio económico global donde las compañías abonan tasas de 2%. Una investigación de 2002 muestra que las familias gastan 29% de su renta en costos financieros (incluidos los créditos comerciales). Bajo estas condiciones se estanca la demanda interna, y las empresas prefieren el juego de la ruleta financiera. Los nudos están bien amarrados⁹. *Eppur si muove...* Si el Poder Ejecutivo se ve obligado a ejecutar lentas y cuidadosas maniobras de construcción de un mínimo de equilibrio en la máquina gubernamental, en la base de la sociedad hay un proceso acelerado de transformaciones. En Santa Catarina, el gobierno estadual recién electo dividió el estado en 29 regiones, dotando cada una de un Consejo que incluye 10 alcaldes locales, 10 presidentes de concejos municipales y 20 representantes de la sociedad civil, a fin de constituir un sistema participativo y descentralizado que permita compatibilizar las iniciativas económicas, las inversiones de infraestructura y las políticas sociales en un proceso articulado e integrado. Los alcaldes del oeste del Paraná se organizaron en foros de desarrollo, y presentan cuentas de los resultados sociales a través de un sistema simple y transparente de indicadores municipales de calidad de vida. La Pastoral del Niño articula 155.000 voluntarios en 3.550 municipios de todo el país, dinamizando acciones sociales participativas. La propia herencia de la Constitución de 1988, redactada en el reflujo de la derecha a fines de la dictadura, asegura la existencia de concejos en las áreas sociales de todos los municipios, frecuentemente asociados o manipulados, pero que luchan gradualmente por un espacio real en las decisiones.

Al lado del Gobierno Federal, el programa Hambre Cero, con una visión estructuradora de la ciudadanía, tiende a dinamizar las acciones locales. Progra-

9. Para más detalles de la situación financiera, v. nuestro «Altos Juros e Descapitalização da Economia» en <<http://dowbor.org>>, en «Artigos Online».

mas ya arraigados, como el de la renta mínima o de subsidio a los padres que mantienen a los niños en las escuelas, llevaron a un conocimiento mucho más profundo de las áreas de pobreza crítica, y a la formación de un número ya significativo de agentes sociales que construyen progresivamente una cultura de participación y de movilización local. En cierto modo, es la unión de las dos dinámicas, la de los procesos participativos locales por un lado, y la de las iniciativas de apoyo del Gobierno por el otro, lo que podrá (o no) construir un eje dinámico de transformaciones. Es importante entender que la maquinaria de gobierno heredada, habituada a administrar privilegios, se presta bastante poco a servir de correa de transmisión entre las iniciativas gubernamentales y los movimientos que se desarrollaron en la base de la sociedad.

En este sentido el factor crucial es el tiempo. El gobierno de Lula ha demostrado que sabe hacer funcionar el barco. Ponerlo a navegar en otra dirección, con todo, depende de un proceso de articulación social que no se materializa por decreto. Cada viraje brusco exige, para ser sustentable, una articulación correspondiente de fuerzas políticas. Lo que se está intentando, en última instancia, es cambiar en profundidad la cultura política del país. Y la cultura no se cambia de la noche a la mañana. En el corto plazo los banqueros claman por estabilidad financiera, o sea, por el mantenimiento de sus impresionantes privilegios. Los empresarios efectivamente ligados a la producción, entretanto claman por un ambiente financiero que les permita respirar. Los movimientos sociales, escuchando hace décadas el mismo discurso que pide paciencia, están en el límite. Y tenemos, es obvio, nuestra tradición latinoamericana de viejas oligarquías que cuando pierden el poder central prefieren quebrar un país antes que verlo gobernado de manera equilibrada por otras fuerzas. Nuestro piloto, sin duda, es un estadista a manos llenas, y probablemente el mayor articulador y negociador político que Brasil ha tenido. Pero el éxito va a depender en gran parte de la capacidad de todos para organizar el apoyo social correspondiente al tamaño del desafío.

Bibliografía

- Banco Mundial: *Brasil: Despesas do Setor Público com Programas de Assistência Social*, Washington, 1988.
Fundación Abrinq: *Boletín Prefeito Criança*, San Pablo, varios números.
Dowbor, Ladislau: *A Reprodução Social*, Vozes, Petrópolis, 1998.
Dowbor, Ladislau: *Economia Social no Brasil*, Edit. Senac, San Pablo, 2001.
McGilly, Frank: *Canada's Public Social Services*, Oxford University Press, Toronto, 1998.
Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996, Brasília, PNUD / IPEA, 1996.
Unctad: *Trade and Development Report 1997*, Unctad, Nueva York-Ginebra, 1997.
World Bank: *World Development Indicators 2003*, Washington, 2003.