Derechos sociales, organización de intereses y corporativismo en Brasil

MARIA HERMINIA TAVARES DE ALMEIDA

Este artículo se refiere a los cambios recientes ocurridos en Brasil sobre el molde institucional de la llamada "cuestión social". Su propósito es el de investigar la naturaleza de las transformaciones y sus posibles efectos en un cuadro evidentemente dramático por las desigualdades sociales.

La tarea conlleva sus riesgos y las garantías de tener éxito son pocas. La fluidez institucional característica de los momentos de transición política constituyó uno de los problemas más serios en los procesos de cambio y construcción de un nuevo orden. Pero la realidad es que la construcción de instituciones ha significado una de las dimensiones de esos procesos, ya sea de la reforma, o bien de la supresión de instituciones que existían con anterioridad.

Dicho de otra forma, los períodos de cambio político se caracterizan por el abismo entre las normas consagradas y las conductas efectivas. Esa fisura puede ser el resultado de la permanencia de instituciones que ya no se amoldan a las nuevas formas del proceder colectivo. Pero también puede derivarse del hecho de que las nuevas reglas no han tenido tiempo suficiente para probar su eficacia en el molde de la acción social.

Esta observación, que puede parecer trivial, puede evitarse cuando se trata de los cambios recientes en el marco institucional de la "cuestión social" en Brasil. Aún no es posible valorar la extensión del cambio en el reordenamiento institucional en curso, como tampoco su significado, ni vislumbrar sus consecuencias.

El análisis intentará detectar algunas posibles alternativas para que las nuevas instituciones tengan éxito. Por un lado, se tomará en consideración las tendencias que han ido esbozándose en las prácticas colectivas. Por el otro, se considerará aquellas tendencias que han sugerido el ordenamiento legal aplicado en la nueva Constitución.

El problema central de este trabajo se refiere a la relación entre las formas de organización de la acción colectiva, así como de la producción de instituciones —y de políticas públicas—. Se parte del supuesto de que las modalidas de organización colectiva, así como la forma en que operan los actores organizados para llevar a cabo sus objetivos, influyen en el per-

fil de las instituciones establecidas bajo su influjo, al igual que sobre los estilos de las políticas posibles y en sus posibles efectos.[1]

Más específicamente, creemos que las formas corporativas de organización de intereses ganaron fuerza y expresión en épocas recientes, y creemos que la tendencia se dará a través de los partidos políticos, cuya lógica se impondrá y predominará sobre las formas de agregación política. Esta primicia puede tener consecuencias sobre el marco institucional y las políticas destinadas a tratar con la cuestión social.

En la primera parte de este trabajo haremos un breve balance del estado de la "cuestión social" en el inicio de la República Nueva, en especial en lo referente a las instituciones heredadas del autoritarismo, así como a la naturaleza de su crisis y a las dificultades por superarla.

En la segunda parte, discutiremos específicamente cómo se fue conformando y entrelazando el sistema de intermediación de intereses con el sistema partidario a lo largo de la transición, y los posibles efectos en los modos de administrar la "cuestión social". Para finalizar, en la tercera parte discutiremos los derechos sociales inscritos en la Nueva Constitución, sus características principales y el proceso por medio del cual lograron imponerse.

Dimensión e *impasses* de la cuestión social en los años ochenta

La dimensión de las desigualdades que caracterizan a la sociedad brasileña no constituye ninguna novedad. Tampoco se desconoce que el fuerte proceso de modernización capitalista de los últimos veinte años no ha logrado disminuir las distancias sociales ni reducir los niveles de pobreza. Por el contrario, ha reforzado la concentración de la riqueza, reproduciendo las diferencias y, en algunos casos, las ha agravado. Todo ello a pesar de que promovió un proceso intenso de movilidad social y espacial, y que hizo posible la estructuración de un vasto y complejo manojo de políticas sociales e ins-instituciones que han intentado estructurarlas y ponerlas en marcha.

Un grupo de intelectuales reunidos en el Instituto de Estudios Políticos y Sociales, produjo recientemente un agudo retrato en el estudio "Estado Social da Naçao" (Estado social de la nación) (Jaguaribe, *et al.*, 1985, 1986, 1989). No es la intención de este trabajo reproducirlos en detalle, pero sí traer a la memoria un pequeño resumen:

> El quince por ciento de las familias brasileñas vive en estado de miseria, con un ingreso per cápita de casi la cuarta parte del salario mínimo. El 35%, incluidas las anteriores, vive en estado de extrema pobreza, con un ingreso per cápita de hasta medio salario mínimo. Este cuadro abarca al 41% de los bra-

[1] Sobre este particular, el texto se inspira en el sugestivo trabajo de Schmitter (1981) que trata de la relación entre la gobernabilidad de las democracias en los países industrializados, y las características del sistema de intermediación de intereses, aun cuando no nos ocupemos de la cuestión de la gobernabilidad.

sileños. En relación con la fuerza de trabajo, el 65.1% de las personas gana hasta un salario mínimo. Si se considera que un salario mínimo es del orden de los 600 dólares, se tiene que el ingreso salarial del 65% de los brasileños es del 10% del salario básico en Europa. Como contrapartida, solamente un 1.4% de la población económicamente activa (PEA) percibe más de 10 salarios mínimos, o sea, más de 600 dólares estadunidenses.

La población brasileña, más que pobre, es alarmantemente ignorante. En una sociedad industrial moderna —Brasil es la octava sociedad del mundo occidental—, toda la población adulta ha cursado la primaria completa. En un país como Argentina, cuyo nivel de industrialización es algo inferior al brasileño, el 70% de la población adulta tiene la primaria completa. En Brasil, apenas el 9% de los mayores de 15 años tiene primaria, lo que arroja una cifra superior al 20% de analfabetas (Jaguaribe, *et al.*, 1988, 4 y 5).

El cuadro I, elaborado por Faria y Castro (1988) nos muestra otra forma de sintentizar el estado social de la nación. Este cuadro tiene la ventaja de llamar la atención sobre las disparidades regionales.

CUADRO I

INDICADORES SOCIALES EN 1980
(por cientos)

Indicadores	*Brasil*	*Nordeste*	*Sudeste*
Mortalidad infantil	87.9	124.5	71.6
Expectativa de vida	60.1 [1]	51.0	64.4
Analfabetismo (entre adultos)	20.7	39.7	13.1
Educación primaria (núm. matrículas)	83.2	70.1	86.2
Domicilios abastecidos con agua	68.0	44.4	83.3
Familias por debajo de la línea de pobreza	35.4	59.0	26.0

[1] (años).
FUENTE: Censo de Población, 1980.
APUD: Faria y Castro (1988:18).

Muy semejantes son las conclusiones del diagnóstico reciente del Banco Mundial, que destaca la disparidad entre el volumen de gastos gubernamentales en el área social y los resultados obtenidos.[2]

[2] Dice el documento: "Each year, Brazil spends a significant share of its gross domestic product on social services of all kinds —including health care, education. water supply and sanitation, nutrition and social security programs (pensions, disability insurance). Total Brazilian Social expenditure in 1986 was an estimated 25% of GDP, comprised of federal programs and services (9% of GDP), state and local go-

Dos grandes conjuntos de instituciones delimitaron el campo en el que se restringieron los intereses, se manifestaron los conflictos y se produjeron las políticas relativas a la "cuestión social". El sistema de relaciones laborales definió las modalidades de organización y reguló las formas de conflicto y negociación entre el gobierno, los empresarios y los asalariados con relación a la remuneración y las condiciones de trabajo. El conjunto de instituciones de protección social materializó la intervención estatal, que garantiza los derechos sociales básicos: atención a la salud, asistencia preventiva, educación, habitación y sanidad básica, alimentación y nutrición.

Durante el autoritarismo, los dos sistemas, por razones diversas, profundizaron las desigualdades producidas por la expansión capitalista en vez de suavizarlas o tratar de satisfacerlas.

La modalidad del sindicalismo corporativo, controlado fuertemente por

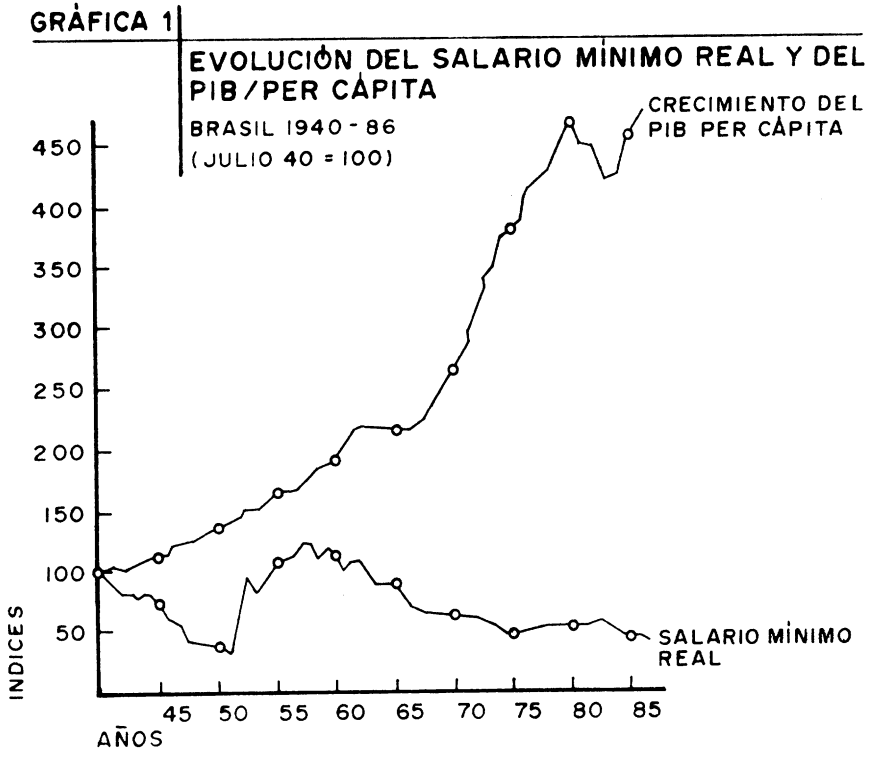
vernment social expenditures (another 9% of GDP), and a rough estimate of private household (non-reimbursed) spending on health and education services alone (7% of GDP). Although cross-country comparisons are difficult to interpret given the very different structure of social services in different countries (particularly the extent to wich services are provided and financed by the different agents) information suggest that the Brazilian share of GDP expended on social services is comparable to, or higher than, that of other developing countries.

"Compared to the same countries, howevr, Brazilian social welfare indicators are strinkingly low. Infant mortality in Brazil is well above the average for countries in its income group, and in the northeast of Brazil is higher than in much of sub-Saharan Africa, Brazilian children complete fewer years in schooling than anywhere in Latin America except El Salvador and Nicaragua and, whereas 90% of Korean children aged 15-19 attend secondary school, indicators, furthermore, hide striking differences in welfare between the South and the Northeast (...)" (The World Bank, 1988, iii).

["Brasil gasta anualmente una parte importante de su producto interno bruto en servicios sociales de todo tipo —incluidos los de cuidado a la salud, educación, suministro de agua potable y servicios sanitarios, programas de nutrición y seguridad social (jubilaciones y seguro por incapacidad). El total erogado por Brasil en servicios sociales en 1986 se calculó en un 25% del PIB, cifra que estaba compuesta por programas federales y servicios (9% del PIB), gastos gubernamentales en servicios sociales municipales y estatales (otro 9% del PIB), gasto aproximado en vivienda privada (aún sin calcular), y en servicios de salud y en educación exclusivamente (7% del PIB). Es, sin embargo, difícil interpretar las comparaciones entre las regiones del país en virtud de las diversas estructuras de servicios sociales en otros países (en especial en niveles de servicios proporcionados y si éstos son financiados por otros agentes). Sin embargo, la información sugiere que la parte del PIB que invirtió Brasil en servicios sociales puede compararse con la de otros países en vías de desarrollo, y hasta pudiera ser más elevada.

"Pero si se le compara con esos mismos países, los indicadores de bienestar social en Brasil son extremadamente bajos. La mortalidad infantil es superior al promedio de los países con el mismo nivel de ingresos: en el Nordeste de Brasil es mucho más elevada que, por ejemplo, en el Sudeste de África; los niños en Brasil tienen menos años de escolaridad que en cualquier otro país de América Latina, exceptuando El Salvador y Nicaragua; mientras el 90% de los niños en Corea entre 15 y 19 años de edad contaban con escuela secundaria, en Brasil sólo la tenía un 21%. Peor aún, estos indicadores tan bajos esconden diferencias alarmantes en los niveles de bienestar entre el sur y el Nordeste (...)" (Banco Mundial, 1988, iii).]

el Ministerio del Trabajo; las reglas de negociaciones laborales que no permitían la contratación colectiva libremente; las restricciones severas al derecho de huelga, así como una política salarial que imponía parámetros rígidos para ajustar los salarios,[3] lograron que los salarios de base permanecieran en niveles extremadamente bajos, y que se limitara el crecimiento en la remuneración de una amplia fracción de asalariados. (La gráfica I muestra



FUENTE: DIESSE
APUD: *BRASIL - 1986 - RELATÓRIO SOBRE LA SITUACIÓN DEL PAÍS*, CAMPINAS NEPP - UNICAMP, p. 4.

[3] El primer gobierno militar (1964-1967) inauguró la práctica de la regulación de salarios por estados. que se transformó es un importante instrumento de gestión económica. En cuanto a la imposición de reglas para el ajuste anual de remuneraciones, la política salarial se dio a la tarea de abolir la negociación colectiva, sustituyéndola por una regla de reajuste definida por decreto oficial. En realidad, y con cambios insignificantes, la administración autoritaria de los salarios mantuvo las mismas características de 1966 a 1983.

el comportamiento del salario mínimo desde su establecimiento, y su degradación evidente durante el período del autoritarismo). También se limitó la negociación sobre las condiciones de trabajo en los términos que sugería la Consolidación de las Leyes del Trabajo de 1943.

Las políticas de protección social estaban muy lejos de producir efectos que subsanaran las desigualdades generadas por el mercado. Por el contrario, a pesar de la dimensión y complejidad del aparato administrativo, del total de recursos invertidos, de la multiplicidad de los programas existentes, tales programas presentaban distorsiones notorias y una muy baja efectividad.[4] El Banco Mundial emitió un diagnóstico que acentúa las formas concretas de reproducción de desigualdades bordadas en la operación de las políticas de protección social:

> It points to three different forms of mistargeting of social sector resources: *i*) mistargeting within sectors such as education and health, resulting in relatively high public subsidies for the types of programs that are not likely to reach the poor, and low subsidies for the types of programs that would reach the poor, and low subsidies for the types of programs that would reach poor; *ii*) mistargeting across sectors, with relatively high public subsidies for those programs, such as social security and housing, that currently serve primarily the middle class and the rich, compared with sectors such as nutrition that primarily serve the poor, and *iii*) failure with programs to reach the poorest and neediest groups. (The World Bank, 1988:iv).*

[4] El sistema de protección social en Brasil posee un perfil que es semejante, en lo formal, al de los países capitalistas en donde se ostenta el *Welfare State*. Consiste en proporcionar seguridad social (prevención social), con una cobertura bastante extensa, además de otorgar beneficios diferenciados para el sector urbano y el rural. Incluye beneficios de retiro, pensión, servicios médicos, seguro de accidentes en el trabajo, seguro de desempleo (desde 1985), asistencia a la salud, y otros programas de asistencia social. El sistema incluye, además, programas de vivienda, de salubridad básica, de desarrollo urbano, un plan significativo de programas en el área de alimentación y nutrición dirigidos a la población de bajos ingresos, políticas de salud pública y asistencia médica que no están vinculados con el sistema de prevención social ni con la extensa red pública de educación. Esta última era la responsable, hasta 1985, del 68% de la educación pre-escolar, del 88% de la primaria, del 6% de la secundaria y 41% de la enseñanza universitaria. Un análisis más detallado del sistema y de sus *impasses* puede encontrarse en Faria y Castro (1983). Un balance crítico del desempeño, área por área, se hizo en NEPP (1987).

*[Se refiere a tres formas distintas de desigualdad en la distribución de los recursos a los sectores sociales: *i*) en los sectores como educación y salud, lo que origina que se generen subsidios muy elevados, por parte del sector gubernamental, dirigidos a otro tipo de programas que de ninguna manera llegan a los sectores más desprotegidos, y subsidios de bajo costo en programas que sí pueden llegar a esos sectores; *ii*) desigualdad entre sectores, con subsidios relativamente elevados para programas, tales como seguridad social y vivienda, y que en la actualidad se dirigen principalmente a las clases medias y a los ricos, que se contraponen a sectores como nutrición, que van dirigidos principalmente a los pobres, y *iii*) fallas en los programas que deben llegar a los grupos más pobres y necesitados. (Banco Mundial, 1988:iv)] [T.]

En esa misma dirección se encuentran los análisis de Draibe (1985, 1988), que localizan las distorsiones del sistema:

> A partir de dos parámetros avalados por los criterios más simples y consensuales de equidad y justicia social: el modelo de financiamiento de las políticas sociales (su actitud regresiva, la regla del auto-financiamiento, la base definida por fondos vinculados, la distorsión en el destino verdaderamente social de los fondos y recursos recaudados para tales fines), y el modelo organizacional que avaló la definición y la implantación de las políticas del área social (la centralización excesiva, la burocratización absurda, la fragmentación institucional, la superposición de instituciones y programas y sus conocidas consecuencias, demoras inaceptables en el manejo de los recursos, costos elevados de la máquina, descontrol de todo tipo), dificultades casi incontrolables para alcanzar a la clientela específica en la mayor parte de los programas.

Durante el período del lento proceso de crisis y de transición del régimen autoritario a la democracia, las instituciones laborales y el conjunto de las políticas de protección social comenzaron a ser cuestionados por los movimientos que se encontraban fuera de la órbita de actuación de los partidos.

A partir de 1978, se ocultó el sistema de relaciones laborales, razón por la cual entró en crisis; ésta se debió a que se reiniciaron las movilizaciones sindicales con una intensa actividad en huelgas que cada día iba en aumento.

Desde luego que la movilización huelguista volvió letra muerta una legislación que ignoraba totalmente el derecho a la huelga. Una fracción nada despreciable de los paros se hizo al margen de la ley. En especial, aquellos que involucraban a los servidores públicos de la administración directa, quienes no tenían autorización de hacer huelgas según la Constitución de 1969.

Además, el fortalecimiento del sindicalismo dentro del contexto de la apertura política elevó los costos de utilización, por parte del gobierno, de los dispositivos de represión contenidos en la Consolidación de las Leyes del Trabajo desde 1942. Por medio de esta vía, las entidades sindicales se volvieron más libres y autónomas, aun cuando el gobierno autoritario echó mano de la coacción legal sobre los sindicatos a fin de colocarlos bajo la intervención del Ministerio del Trabajo.

Para terminar, el conflicto laboral echó por tierra la política de salarios que se describió con anterioridad. La ley salarial vigente, y que fue eficaz hasta 1978, comenzó a consumirse lentamente. Su funcionamiento dependía de la pasividad sindical, que solamente la coacción podía asegurar. El último gobierno militar (1979-1985) se enfrentó con un desafío desconocido: producir y poner en marcha una política salarial dentro de un clima de liberación política, de fortalecimiento de los sindicatos y de una escalada inflacionaria. Con este afán, se desarrolló una especie de estrategia de reforma conservadora, la que significaba incorporar algunas demandas de los sindicatos, aunque algo distorsionadas. De esta forma, la política salarial vigente desde 1974 se tuvo que cambiar en 1979 para incluir tres demandas

de los movimientos sindicalistas: revisión de contrato cada 6 meses, ajustes diferenciados por grupo salarial y reparto de utilidades entre los trabajadores. En 1983 fueron presentadas ocho propuestas de la ley de salarios, tres de las cuales fueron encaminadas, para su discusión, al Congreso.[5] La política salarial perdió en la práctica buena parte de su poder normativo durante los dos últimos años del gobierno militar.

Las principales políticas sociales del gobierno militar sufrieron un desgaste de naturaleza más compleja. El tercer gobierno militar reconoció en 1974 que el crecimiento económico que había experimentado el país no se revertía para mejorar las condiciones sociales de la mayoría de la población. En consecuencia, el II Plan Nacional de Desarrollo propuso una reorientación de las políticas sociales. (Demo, 1979; Lessa, 1984). Tal reconocimiento dio margen, dentro del mismo ámbito de las agencias federales, a una importante elaboración de diagnósticos críticos, propuestas de reforma y establecimiento de nuevos programas, en especial en el IPEA, vinculado al Ministerio de Planeación.[6]

Por otro lado, comenzó a efectuarse estudios y análisis críticos en las áreas de postgrado de las universidades, con lo que se alimentó un debate que fue ganando espacio en las reuniones de sociedades científicas y de asociaciones de profesionales ligados a las diferentes áreas sociales: médicos, asistentes sociales, urbanistas, etcétera.

Además, hubo no pocos movimientos sociales encaminados a levantar demandas frecuentes en cuanto a la extensión y, en ocasiones, al mejoramiento de los servicios y beneficios que ofrecía el Estado. Eran movimientos de ámbito local en la organización y definición de los interlocutores gubernamentales, así como de propósitos circunscritos a una cuestión específica, para así convertirse en lo que los estadunidenses llaman *one issue movements*. En las periferias pobres de las grandes ciudades se multiplicaron las demandas por guarderías, por el mejoramiento en los servicios de salud, conservación de predios y garantía de escuelas públicas. Por desgracia, estas demandas no alcanzaron dimensiones nacionales. En este caso se incluye, con cierta importancia de organización, el movimiento de los deudores del Banco Nacional de la Vivienda, y el que intentó organizar a los jubilados de Previsión Social (Seguro Social).

Sin embargo, por su fragmentación y actuación espacial circunscrita a una área determinada, tales movilizaciones no sirvieron para diseñar propuestas de reforma, sino únicamente para hacer pública —y agravar— la crisis de las diversas políticas de índole social. Este tipo de movilizaciones se dio en un ámbito diferente. Efectivamente, al final de los años setenta, el diagnóstico de las vicisitudes de cada área social importante, sometida a

[5] Pena (1986) discute con detalle y con gran eficacia la política salarial del gobierno de Figueiredo.

[6] Argelina Cheibub Figueiredo realizó una amplia reseña de los estudios de evaluaciones de políticas sociales, bajo el patrocinio de la FINEP. El informe de la investigación se encuentra en el Núcleo de Estudios de Políticas Públicas de la UNICAMP.

la intervención del gobierno y al debate de las alternativas de cambio, fue llevado a los técnicos que se encontraban dentro del mismo aparato del Estado, a profesionales articulados a las asociaciones científicas y sindicales y a especialistas que trabajaban en las universidades.[7]

Para finalizar, la cuestión social se transformó —frente a la demanda por la democracia política— en un importante *leit motiv* de los grupos de oposición con el autoritarismo, situados en el interior del sistema partidista. El rescate de la "deuda social" se convirtió en uno de los lemas del partido de oposición más importante (el único hasta la reforma política de 1979). En realidad, la bandera de la justicia ocupó solamente un lugar de relieve en el programa, en el discurso de los líderes del MDB (Movimiento Democrático Brasileño) y, posteriormente, en el PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño). También fue un elemento importante para identificarla con el partido, que abarcaba a grandes grupos de electores urbanos de bajos ingresos, como lo demostró Balbachevski (1988), a partir del análisis de los *surveys* electorales realizados en São Paulo. De esa forma, Brizola y su partido, el PDT (Partido Democrático Laborista), adoptó el tema, que contenía inclinaciones populistas. A su vez, el Partido de los Trabajadores tomó como bandera de combate las desigualdades sociales mediante la organización popular y la representación política de los trabajadores, como parte central de una plataforma partidista con inclinaciones socializantes.

No es casual que la idea de la social-democracia, con evidente connotación positiva, entrara en el vocabulario de los políticos brasileños para convertirse en un vocablo común. La referencia a una política social-demócrata, aun cuando ésta no se haya definido con claridad, ponía en evidencia que debía reconocerse la gravedad de la cuestión social y que debía buscarse una alternativa de reforma social que fuera conciliatoria con la construcción de un orden democrático. Resaltaba también el adiós a las armas de los sectores radicales de los movimientos de resistencia al autoritarismo.

Esta percepción, que se extendió de manera razonable desde la profundidad de las diferencias sociales hasta la necesidad de disminuirlas, se expresó con mucho vigor en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, que produjo una Constitución prolija, más generosa e innovadora en el terreno de los derechos sociales. Sin embargo, para entender las características del nuevo marco institucional definido en la Carta Magna, así como su tortuoso proceso de elaboración, es preciso tener presentes las formas que la representación de intereses y la representación política asumieron durante el período de transición entre el autoritarismo y la democracia.

[7] Tal vez el ejemplo más notable de este proceso se haya dado en el sector de la salud, donde una intensa discusión, dirigida por médicos sanitarios, terminó con la formulación de una propuesta para unificar los servicios de atención ligados a la Seguridad Social y a las administraciones municipales y estatales, que ya se encuentra en etapa de estructuración.

INTERESES CORPORATIVOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Tal vez el *boom* en el arte de la asociación haya sido uno de los fenómenos más notables durante los últimos quince años. Lo que acabamos de ver fue una expansión razonable del mundo sindical, si comenzamos por las formas más tradicionales de organización de intereses. Frente al crecimiento del sindicalismo de los asalariados urbanos, sobre todo de los trabajadores industriales, también merecen especial atención otros dos fenómenos. Por un lado, el tremendo desarrollo del sindicalismo rural (en la actualidad, el número de sindicalizados en el campo es igual al del sindicalismo urbano, que es de alrededor de 5.5 millones). Por el otro, el surgimiento del sindicalismo de los empleados públicos (administración directa e indirecta). En el campo de la industria, la verticalización significó un dato reciente, que se extendió a las formas de representación en el interior de las empresas. Y para finalizar, la formación de tres centrales sindicales significó el complemento del viejo sistema corporativista, en virtud de que carecía de un organismo de cúpula. Ese mismo dinamismo organizativo se llevó a cabo en el lado empresarial. En ese ramo se multiplicaron las entidades representativas entrelazadas en una compleja red de sindicatos y asociaciones privadas.

Pero la expansión del universo de las asociaciones no se limitó a la esfera de las relaciones de trabajo. La vigorosa urbanización aumentó las necesidades urbanas, así como las nuevas formas de expresión organizada de las demandas colectivas. Este fenómeno, particularmente visible en las periferias pobres de las grandes ciudades, no se limitó, como ya se explicó, exclusivamente a ellas. Existen estudios importantes, como el de R. Boschi (1988), que muestran la forma de desarrollo de la asociación de las clases medias.[8]

Para finalizar, la misma expansión de las políticas gubernamentales hizo que se produjera un nuevo recorte de servidores públicos y algunos proveedores, cuya tendencia fue transformarse en actores colectivos. Ahí están las asociaciones de deudores del BNH, de jubilados del Seguro Social, de usuarios de guarderías públicas, etcétera. Para no mencionar los movimientos que, a semejanza de los existentes en las democracias desarrolladas, hicieron que se ampliara la acción colectiva a otros dominios: organizaciones ecológicas y feministas, principalmente.

Esto no quiere decir que toda la sociedad brasileña sea organizada y

[8] Al estudiar la formación de las asociaciones de vecinos con el municipio de Río de Janeiro entre 1947 y 1981, Boschi verificó que el 50% de estas asociaciones en barrios de clases media y alta se habían organizado durante el período de la apertura política (1974-1981). En consecuencia, estas asociaciones de vecinos que conjuntaban al 15.3% entre 1947 y 1963, llegaron a tener el 37.6% entre 1974 y 1981. Se constató una tendencia similar en las asociaciones de profesionales y técnicos, que registraron un 71% entre 1971 y 1983, contra un 28% de las organizadas entre 1965 y 1970 (Boschi, 1987:68 y 109).

participativa. Es bien sabido que la participación en asociaciones apenas abarca, en cualquier país, grupos minoritarios de la población. Sin embargo, las asociaciones, por determinados intereses, se convirtieron en parte importante de la vida nacional. En la actualidad, las relaciones de trabajo en el medio rural son mediadas por sindicatos. Los gobiernos tienen que enfrentarse con asociaciones de servidores, las administraciones locales con las sociedades de vecinos, y así sucesivamente. En las *favelas* de Río de Janeiro siempre es posible encontrar una asociación de vecinos, a pesar de la policía, las iglesias y el crimen organizado. Negociar un pacto social requiere, entre otras cosas, una amplia gama de reuniones que abarque a las numerosas representaciones sindicales, patronales y de empleados.

La ampliación de la vida comunitaria generó formas que se aproximan al corporativismo "societario", o neo-corporativismo (Schmitter, 1974, 1978). Aquí se utiliza ese término a pesar de su relativa imprecisión conceptual. En efecto, para algunos autores, entre los que se encuentra el propio Schmitter, la noción de corporativismo se aplica únicamente a las organizaciones de intereses constituidas a partir de divisiones ocupacionales que, además, se caracterizan por ser únicas en su jurisdicción, y son de filiación compulsoria, no competitivas, ordenadas jerárquicamente, reconocidas por el Estado y detentoras del monopolio de la representación (Schmitter, 1978:10-11). En este sentido preciso, los organismos sindicales —patronales y de trabajadores— serían los únicos que deberían recibir tal calificación. Sin embargo, como observa Offe, los grupos de intereses tienden a adquirir *status* y funciones públicas o semipúblicas porque interactúan directamente con las agencias gubernamentales. Ello los aproxima al modelo neo-corporativo y los diferencia del modelo pluralista y de acción competitiva, característica de los grupos de presión.[9]

No obstante, la capacidad ampliada de organización de la sociedad no aumentó el arraigo social de los partidos. De hecho, esa extensa, diversificada y compleja red de organizaciones de intereses se constituye y funciona con gran independencia frente al sistema partidario, a pesar de que éste establezca conexiones. Pero estas conexiones no van a definir su perfil social, ideológico y pragmático, como sucedió con los partidos social-demócratas en Europa. Tampoco han llegado a constituir "intereses especiales" que estén fuertemente representados en el interior de los partidos, como sucede en los Estados Unidos. En la actualidad, la relación de intereses y partidos

[9] Dice: "*Corporatism* is a concept that does not describe a situation, but rather an 'axis' of development. In other words, political systems can be more or less corporatist, more or less advanced in the process of corporatization, depending on the extent to which public status is attributted to organized interest groups (Offe, 1983: 136).

[El *corporativismo* es un concepto que no describe la situación, sino más bien un "eje" de desarrollo. Es decir, los sistemas políticos pueden ser corporativistas en mayor o menor grado, con un grado mayor o menor de desarrollo en el proceso de corporativización, que depende del alcance que el *status* público atribuya a grupos de intereses organizados.]

es fluida, precaria y poco institucionalizada. Y si excepcionalmente sucede lo contrario —como en la sección paulista del PT—, existe una gran tensión entre la prioridad de las demandas particulares (típica de los movimientos sociales), y la lógica de la agregación jerarquizada de intereses que caracteriza a los partidos. En suma, a una organización más fuerte de la sociedad no corresponden partidos más fuertes. Por el contrario, parece que están cristalizando dos sistemas diversos y poco articulados entre sí. Por un lado, un complejo sistema de intermediación de intereses que tiende a asemejarse al modelo neo-corporativista. Por el otro, un sistema de partidos cuya lógica continúa siendo la prioridad en la disputa y el intercambio de intereses de las élites regionales. Las posibles consecuencias de esa dualidad para expresar los conflictos sociales dentro del marco del sistema democrático es una cuestión abierta al análisis.

En realidad, y también en relación con la realidad partidaria, nos encontramos frente a un proceso todavía inconcluso. En Brasil existen partidos, pero no existe un *sistema partidario consolidado estructuralmente* (Sartori, 1982:273 y ss.) que sea capaz de definir el eje y la naturaleza de la competencia política-electoral.[10]

La independencia de la organización de intereses respecto de la representación política quedó al descubierto durante los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, que marcó las normas de la nueva Constitución, promulgada después de más de un año de debates. La lógica de los intereses particulares se impuso con más fuerza sobre la *rationale* de la actuación partidaria.

Derechos sociales y lógica corporativa en la Constitución de 1988

Azevedo Amaral, crítico de la democracia liberal y defensor del orden autoritario, decía al comentar la Constitución de Brasil de 1934 que:

> la Constitución elaborada por aquella asamblea no era un estatuto orgánico nacional, sino que se trataba de una especie de tratado que abarcaba en su enorme órbita todas las cosas divinas y humanas (Azevedo Amaral, 1938:130-131).

No fueron pocos los que hicieron este tipo de imputaciones a la nueva Carta brasileña, que tiene más de 250 artículos . . .[11]

[10] Para Brasil aún es válida la observación de Sartori relacionada con los países latinoamericanos: "... sin duda, los estados latinoamericanos están conformados —esto es, diferenciados y caracterizados por la estabilidad de las interacciones— por más de uno de sus sub-sistemas; el subsistema partidario rara vez ha adquirido durante sus ciclos vitales la consolidación estructural [. . .]. En particular, y más concretamente, un sistema partidario se ha estructurado cuando abarca partidos de masas sólidamente atrincherados" (Sartori, 182:273).

[11] El debate sobre la nueva Constitución todavía está en curso, y las opiniones también están muy lejos de ser coincidentes. Mario Brockman Machado afirma que

En realidad, en la Constitución de 1980 se destinó un extenso apartado a los derechos sociales. Algunos, asegurados en la Consolidación de las Leyes del Trabajo, fueron "constitucionalizados". Otros artículos ampliaron o generaron nuevas garantías.[12]

En el capítulo de los Derechos Sociales, la nueva Constitución contiene, al terminar de elaborarse, 30 artículos más que la Carta de 1946, última producción del régimen democrático. En lo fundamental, se ampliaron, por un lado, los derechos relativos a la remuneración en el trabajo, a las condiciones de su ejercicio, a la protección del empleo, a la seguridad social. Por el otro, se produjeron cambios significativos en la organización sindical. Éstas se dirigen en el sentido del tránsito de un modelo corporativista estatal hacia un nuevo modelo neo-corporativista. En este proceso, se estructuraron las condiciones para fortalecer los organismos sindicales y hacerlos más autónomos frente al Estado, mantener el monopolio de la representación y aumentar sus fuentes compulsorias de recursos; además, se amplió el derecho de sindicalización a los servidores públicos, y de establecer mecanismos de representación en el interior de las empresas.[13]

Los analistas están de acuerdo en afirmar el carácter progresista del nuevo marco institucional de la cuestión social. Rodrigues dice:

> La consolidación institucional de la Nueva República, que debe expresar la Constitución, comienza con una aplastante derrota de los sectores sociales denominados comúnmente "clases dominantes", en especial en los sectores urbanos más modernos. (...) Una apreciación rápida del elenco de ventajas obtenidas por los asalariados y por los sindicatos, muestra que los sectores de propietarios y empresarios sufrieron una derrota económica grave, derrota que fue más grave en el sentido político. En el plano económico y social, es decir, en el plano de la *distribución del ingreso,* los asalariados recibieron de los constituyentes un conjunto de beneficios que ni siquiera el dirigente sindical más optimista hubiera imaginado alcanzar por la vía de la movilización autónoma de los trabajadores, y que condujera a la negociación directa con el patrón o con el Estado (Rodrigues, 1988:47).

Este resultado no es ajeno a ciertas características políticas de la Asamblea Constituyente, ni a la eficacia de la presión ejercida por los intereses organizados. Por otra parte, expresa, en la forma concreta asumida por los nuevos derechos, el predominio de la lógica de los intereses "corporativos" sobre la lógica de los partidos. En efecto, durante los trabajos de la Constituyente, la Asamblea funcionó bajo la presión permanente de grupos

la Constituyente ya había producido un programa de gobierno en el que un texto constitucional era capaz de modelar un orden jurídico estable. Una opinión más positiva puede encontrarse en B. Lamounier y A. de Souza (1989).

[12] Un cuadro completo de los derechos sociales en la nueva Constitución puede encontrarse en Ary Ribeiro (1988).

[13] Para una interpretación diferente, que señala la existencia de divisiones serias en los partidos respecto de la votación de temas importantes y polémicos, ver Kinzo (1988).

de intereses de todo tipo. La lucha por los derechos sociales fue capitaneada por el grupo de presión de los sindicatos asesorados por el DIAP (Departamento Intersindical de Asesoría Parlamentaria). Este organismo produjo un conjunto de propuestas básicas —la Propuesta de la Enmienda Popular— y estuvo en constante negociación con los representantes de los partidos. Esta centralización no excluye, sin embargo, la presión que también ejercían los sindicatos no afiliados al DIAP, y por los más diversos grupos de intereses. En relación con cada propuesta específica se formaron y se manifestaron grupos diferentes deseosos de inscribir su demanda particular dentro del texto institucional. Este proceso de manifestación de demandas sectoriales fue el responsable directo de la extensión de la nueva Carta, y de la tendencia a que los derechos que ya estaban asegurados en la legislación ordinaria se llevaran a la Constitución.

La presión se efectuaba sobre un cuerpo legislativo con características especiales: una asamblea que experimentó un proceso de renovación sorprendente. El 55% de los constituyentes ejercía su mandato en el Parlamento por vez primera (54% del total de diputados nunca había estado en la contienda de elecciones federales y el 30% de ellos ejercía una función legislativa por primera vez).

Este proceso de renovación llevó al Parlamento a un número considerable de representantes "corporativos": de los 487 diputados electos, 18 eran dirigentes sindicales y 2 eran asesores de sindicatos, con lo que estos 7 partidos, de los 11 presentes, obtuvieron una representación muy superior.

Por otro lado, y a pesar de que los analistas hayan destacado el predominio de las fuerzas de centro y derecha en la Constituyente, sus miembros tendían a presentarse como de centro-izquierda. Aun cuando tal identificación se restringiera al plano verbal, significaba un reconocimiento de la gravedad social. El cuadro II muestra el análisis que existía entre la discrepancia de la propia definición política y clasificación de los diputados, y hace una comparación de los resultados de dos investigaciones que incluían una pregunta de definición propia —realizadas por Leoncio Martins Rodrigues y por el diario *Folha de São Paulo*—, con las clasificaciones efectuadas por el mismo diario y por David Fleischer.

Este contingente de representantes trabajó en condiciones en las cuales la presión de los intereses organizados era más fuerte que la base de la ideología, de las lealtades políticas o de las reglas de disciplina partidaria, tres lineamientos que no eran muy evidentes en un sistema de partidos todavía en cierne. En consecuencia, su posición frente a la cuestión de los derechos sociales —pero no únicamente de éstos— no puede entenderse fácilmente a la luz de la lógica de la actuación partidaria, ya sea dictada por la defensa del programa de gremios, por los imperativos de la competencia, o por las alianzas entre partidos.

De manera resumida es posible destacar dos características que definen la Constitución de 1988. Por una parte, logró aumentar la reglamentación de la esfera de las relaciones de trabajo y de la protección social. Por otra,

CUADRO II

Posición en el universo político	*Auto-percepción*		*Folha S. Paulo*
	L.M.R. %	*F.S.P.* %	*Fleischer* %
Derecha radical	—	—	—
Derecha	—	1	12
Centro-derecha	6	5	24
Centro	37	36	32
Centro-izquierda	52	40	23
Izquierda	—	13	9
Izquierda radical	5	—	—

FUENTE: Leoncio Martins Rodrigues (1987), *Que é quem na Constituinte*, São Paulo, OESP-Maltese, p. 97-99.

autorizó la transición del sistema de representación sindical de un modelo corporativista estatal a un modelo neo-corporativista.

De esta forma, la Carta Constitucional, por lo menos en el capítulo de los derechos sociales, se separó muchos kilómetros de la farmacopea neoliberal que ha venido prescribiendo dentro del país, al igual que en el exterior, medidas que permitan la flexibilidad de las relaciones laborales formales, la disminución del control sindical y, cuando sea posible, la reducción de la protección social.[14] En el plano de las normas legales, el nuevo

[14] "In a number of countries in recent years there has been a serious effort to give new directions to the industrial relations system through the introduction of revision of the legislative framework influencing that system. In some countries this has been done in the name of affording greater flexibility to the economy as a whole by seeking to remove perceived rigidities arising out of certain aspects of industrial relations practices and, more particularly, out of activities of trade unions. [...] Whatever the particular direction, or the particular economic or political motivation, there does appear to be a trend towards greater, or a different type of, legislative intervention in industrial relations (paradoxically some of this intervention coming about in the currently fashionable context of 'deregulation' found in a number of Western countries" (Labor and Society, 1985:5).

[Durante los últimos años, en algunos países se ha hecho esfuerzos serios por buscar nuevos caminos en las relaciones del sistema industrial, introduciendo revisiones periódicas del marco legislativo que rige tal sistema. En algunos países se ha hecho con el fin de dar una mayor flexibilidad al conjunto de la economía a fin de intentar erradicar ciertas prohibiciones derivadas de varios aspectos en la práctica de las relaciones industriales y, más particularmente, de las actividades de los sindicatos. [...] Sin importar un camino definido, o una motivación económica o política en particular, no parece existir ninguna tendencia que pueda lograr una intervención legal más amplia, o de otro tipo, en las relaciones industriales (paradójicamente, en varios países

marco constitucional de la cuestión social ha ampliado el objetivo de la protección social, en el mejor estilo del *Welfare State,* aumentado la regulación de las relaciones de trabajo y generado las condiciones para fortalecer la representación sindical corporativista.

Su efecto, lograr transformar el cuadro social descrito con anterioridad es una cuestión muy compleja. Primero porque, como salta a la vista, combatir las desigualdades abismales que caracterizan la sociedad brasileña depende más de la recuperación del dinamismo de la economía que de las instituciones y políticas sociales a que nos hemos referido. Una buena parte de los derechos asegurados por la vía de la Constitución está subordinada a la recuperación de la capacidad del presupuesto —y de la administración— de un Estado intervencionista, que la crisis económica logró reducir a la ineficacia y a la impotencia.

En segundo lugar, porque el poder normativo de la nueva Carta es objeto de muchas dudas y opiniones controvertidas en un país que en un siglo de vida republicana ya ha sido regido por siete constituciones diferentes.

Además de tales condicionantes externos, que hacen expedita la eficacia de las nuevas instituciones, existe en el interior de ellas mismas —y en los procesos que las hicieron posibles— por lo menos una dimensión problemática o modelo corporativista de representación de intereses. Este modelo, como intentaremos demostrar, es resultado de la práctica de los intereses organizados anteriores al proceso constitucional y se manifestó con gran fuerza en la elaboración de la nueva Carta para confirmar finalmente el modelo sindical al que se dedicó.

Por lo demás, se trata de un corporativismo de tipo particular, diferente al neo-corporativismo europeo —y social-demócrata—, porque no existen relaciones significativas entre el sistema de intermediación de intereses y un partido político de masas.[15] En consecuencia, le da cuerpo a una forma, en ocasiones vigorosa, pero fragmentada en su representación de intereses. A pesar de que cuenta con dos posibles efectos, ninguno de ellos es favorable para generar los instrumentos y políticas que son más adecuados socialmente. El primero nos hace prever un estilo de acción que pudiera imprimir la marca del poder arbitrario de los intereses organizados en el perfil de las instituciones y políticas sociales, para así reproducir y confirmar las desigualdades. El segundo efecto se refiere a la fuerza conservadora que parece elevar al cuadrado el modelo corporativista.[16] Sobre este particular, la presencia de los intereses corporativos enquistados en las diversas áreas

del mundo oriental se han encontrado algunas de las inversiones que caen dentro del contexto, tan en boga, de 'desregulación' (Labor and Society, 1985:5).] [T.]

[15] Sobre los diferentes modelos de *Welfare State* y su relación con las formas adquiridas por las organizaciones sindicales y políticas de los trabajadores, véase Esping-Andersen (1985).

[16] Un argumento análogo, pero con un objetivo más amplio, es el que ha desarrollado Olson (1982).

objeto de políticas de protección social, puede significar un elemento que impida lograr las reformas necesarias.[17]

Traducción de Graciela Salazar J.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Azevedo Amaral (1988), *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional,* Río de Janeiro, Cía. Editora Nacional.
2. Elizabeth Balbachevsky (1988), *Identificação partidária e comportamento político: o caso de São Paulo (1974-1982),* São Paulo, PUC, trabajo para obtener el doctorado, doc. mim.
3. Renato Raul Boschi (1987), *A arte da asociação-política de base de democracia no Brasil,* São Paulo, Vértice.
4. Pedro Demo (19..).
5. Sonia Draibe (1986), "O sistema brasileiro de proteção social: contornos e Expansão recentes", *Anàlise Conjuntural,* vol. 8 (2), Curitiba, Ipardes.
6. Sonia Draibe (1987), Introduçao, *Brasil 1986 — Relatòrio sobre a situação social do pais,* Campinas, NEPP-UNICAMP, pp. 3-25.
7. Costa Esping-Andersen (1985), "Power and distributional regimes", *Politics and Society,* vol. 14(2), pp. 223-256.
8. Vilmar Faria y Maria Elena Guimarães de Castro (1988), *Política social e consolidação democràtica no Brasil,* Campinas, NEPP-UNICAMP, doc. mim.
9. Helio Jaguaribe (ed.) (1985), *Brasil, sociedade democràtica,* Río de Janeiro, Josè Olympio Editora.
10. Helio Jaguaribe (ed.) (1986), *Brasil 2000,* Río de Janeiro, Paz e Terra.
11. Helio Jaguaribe (1988), *Para a superação da crise: uma agenda para a discussao do* PSDB, Río de Janeiro, doc. mim.
12. Helio Jaguaribe (ed.) (1989), *Brasil, reforma ou caos,* 3ª Ed., Río de Janeiro, Paz e Terra.
13. Maria D'Alva Kinzo (1988), *Perspectivas do quadro partidà'rio pòs-Constituinte,* Aguas de São Pedro, ANPOCS.
14. Bolivar Lamounier y Amaury de Souza (1989), *A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura polìtica brasileira,* São Paulo, IDESP, texto núm. 31.

[17] La experiencia de los intentos reformistas en el área de la educación y de la seguridad social en la Nueva República, parece confirmar el potencial conservador de los diversos grupos de intereses estructurados de manera corporativa. Para un rico debate sobre su período de gestión en el Ministerio de Prevención Social, véase Magalhàes (1988).

15. Labour and Society (1985), "Recent developments in labour legislation in France, Italy and Great Britain", vol. 10(1), Ginebra.
16. Carlos Lessa (1978), *A estratègia de desenvolvimento 1974-1976 — sonho e fracasso,* Río de Janeiro, UFRJ, tesis para el concurso de oposición por la plaza de profesor titular en la FEA, doc. mim.
17. Raphael de Almeida Magalhàes (1988), Cuadernos del IUPERJ.
18. NEPP (1987, 1988), *Brasil, 1986 — Relatòrio sobre a Situação social do pais,* Campinas, UNICAMP.
19. Mancur Olson (1982), *The rise and fall of Nations.*
20. Klaus Offe (1983), "The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case", en Suzanne Berger (ed.), *Organizing interests in Western Europe,* Nueva York, Cambridge University Press, pp. 123-158.
21. Ary Ribeiro (1988), "A història dos avanços sociais", ABRH-Nacional (eds.), *Os direitos sociais e trabalhistas na Constituição de 1988,* São Paulo.
22. Leoncio Martins Rodrigues (1987), *Quem è quem na Constituinte — Un anàlisis socio-polìtica dos partidos e deputados,* São Paulo, OESP-Maltese.
23. Leoncio Martins Rodrigues (1988), "O poder sindical na nova Constituição", ABRH-Nacional (ed.), *Os direitos sociais y trabalhistas na Constituição de 1988,* São Paulo.
24. Giovanni Sartori (1982), *Partidos e Sistemas Partidàrios,* Brasilia, Ed. Uno.
25. Philippe C. Schmitter (1977), "Modes of interest intermediation and models of societal change", *Comparative Political Studies,* vol. 10 (1), pp. 7-38.
26. Philippe C. Schmitter (1981), "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America", Suzanne Berger (ed.), *op. cit.,* pp. 287-330.
27. Informe del Banco Mundial, 1988.