

**Paulo Lourenço Domíngues Junior**

Pós-doutorando em Serviço Social. Docente en la Universidade Federal de Juiz de Fora - Minas Gerais. Brasil. E-mail: pldomingues@ig.com.br

## Las políticas públicas dirigidas al trabajo y la renta

### Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar la importancia de las políticas públicas en la solución de la «crisis de la sociedad del trabajo» en Latinoamérica, principalmente en Brasil, aunque también situaremos el caso Argentino. Tomamos como ejemplo empírico la ciudad de San Pablo, que elaboró en el período de 2001-2004 uno de los mayores programas sociales no sólo de Brasil sino de Latinoamérica, atendiendo a 492.212 familias. Estos programas actuaban de forma

integrada y tenían como una de sus características principales el trabajo educativo y de inclusión social, procurando rescatar la ciudadanía de los beneficiarios. Este ejemplo nos ayuda a pensar algunas «salidas» o alternativas para la crisis del mercado de trabajo.

### Palabras clave

ciudadanía · desigualdades sociales · políticas públicas · trabajo

### Introducción

Actualmente podemos verificar una agudización de la llamada exclusión social, teniendo como uno de los principales motivos el crecimiento alarmante del desempleo y subempleo en diversos países. En el caso latinoamericano, especialmente en países como Brasil y Argentina, las nuevas transformaciones en la esfera del trabajo asumen formas cada vez más dramáticas, ya que a este escenario se le suman la pobreza estructural y el trabajo precario, problemas constitutivos de la propia historia brasilera.

Históricamente fueron implementadas diferentes políticas públicas como forma de protección a los trabajadores, entre ellas podemos citar las políticas de asistencia social, las políticas de calificación para los trabajadores, las de distribución de la renta, las de reinserción en el mercado de trabajo, entre otras. En los países desarrollados, estas políticas comenzaron a ser implementadas con la finalidad de atender a los intereses de los trabajadores. Entretanto, en Brasil las políticas públicas destinadas al mercado de trabajo, históricamente tuvieron un carácter fragmentado y discontinuo.

En San Pablo, durante la gestión popular del Partido de los Trabajadores (PT) de 2001-2004, teniendo como objetivo alcanzar un auténtico sistema público de empleo, fueron implementadas políticas sociales que poseían un carácter de universalidad y de integración entre sí. Se combinaron las políticas de

distribución de la renta con las políticas destinadas a la reinserción individual y colectiva en el mercado de trabajo, así como la búsqueda de generación de nuevos puestos de trabajo. Analizamos el período que abarca de 2001 a 2004, considerando que en 2004 fueron las elecciones municipales y un nuevo partido político<sup>1</sup> asumió la intendencia de San Pablo, acabando con las diversas políticas públicas que habían adquirido un carácter de integración durante la gestión anterior.

Dividiremos este artículo en dos tópicos. En el primero analizaremos la llamada «crisis de la sociedad del trabajo»; en el segundo nos detendremos sobre las políticas destinadas al mercado de trabajo realizadas en la ciudad de San Pablo. Por último, realizaremos algunas consideraciones finales, que son un nuevo punto de partida.

## 1.1 La crisis de la sociedad del trabajo

La sociedad del trabajo pasa por un momento de crisis, pues su elemento más importante se encuentra en falta: el empleo. En un mundo en que cada vez más se procesa una integración de las naciones, de la comunicación y, principalmente, de los mercados, la llamada «globalización» comienza a mostrar los problemas comunes, entre ellos, la cuestión del desempleo y de la pauperización de gran parte de la población. Inclusive los propios países llamados «centrales» o desarrollados, conviven con dos realidades totalmente diferentes, una de ellas marcada por las islas de «progreso» y otra marcada por el «atraso». Esta situación, con connotaciones más graves, existe en los países periféricos, especialmente en Latinoamérica (Oliveira, 2003; Martins, 1997), como es el caso de Brasil y Argentina.

Como es sabido, el neoliberalismo, a pesar de tener sus raíces en la década del '70, encuentra su apogeo en la década del '90, tanto en Brasil -especialmente con el gobierno de Fernando Enrique Cardoso- como en Argentina -con Carlos Saúl Menem-. En ambos países se implementaron políticas de desreglamentación de la fuerza de trabajo, con ataques directos hacia los derechos de los trabajadores, privatización de las empresas estatales y achicamiento del Estado, especialmente en sus responsabilidades sociales.

Si el capitalismo desde sus primordios fue excluyente, especialmente en países como Brasil y Argentina, la denominada «nueva» exclusión<sup>2</sup> se inicia cuando se reproducen las poblaciones excedentes que se insertan en el mercado de trabajo, de forma inestable y precaria. En la actualidad, el empleo

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que en las elecciones de 2004, el primer partido que asumió fue el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileira, partido del ex-presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso), siendo José Serra el intendente en este momento; al poco tiempo de mandato, éste se convirtió en candidato a gobernador, por lo que dejó la intendencia en manos del PFL (Partido del Frente Liberal), partido asumidamente de derecha.

<sup>2</sup> Como es sabido, la categoría de exclusión social es polémica; criticada por la vertiente marxista (Martins, 1997), al afirmar que la misma no posee carácter explicativo, ya que en el capitalismo existe una inmensa masa de personas que, aunque realicen trabajos precarios, de alguna forma están incluidas en el mercado y auxilian a la reproducción del capital y, por lo tanto, a la circulación de bienes y servicios. Ya Castel (2000a) afirma que la noción de exclusión naturaliza la cuestión social y tampoco es explicativa, debido a que encubre los procesos que llevan a la pobreza. Sugerimos ver Luciano de Oliveira (1997) para profundizar este debate.

comienza a ser algo cada vez más raro, y los diagnósticos para la «crisis» de la sociedad del trabajo y sus desdoblamientos varían conforme las diferentes posturas teórico-metodológicas de los analistas.

Para algunos, estamos viviendo una nueva fase del capitalismo, denominada de acumulación flexible, donde existe una relación de dependencia (de interacción) entre trabajo vivo -constituido por el trabajador- y trabajo muerto -constituido por las máquinas y los equipamientos-; relación que ya había sido establecida por Marx. Considerando la importancia creciente que adquiere la tecnología dentro del proceso productivo, se produciría cada vez más el aumento del último en detrimento del primero. Consecuentemente, continuaría existiendo la necesidad del trabajo vivo, el trabajo continuaría siendo central (Antunes, 1999).

Otros autores consideran que el proceso de valorización del capital ya no depende más del trabajo vivo. En razón de esto, el trabajo muerto se tornaría independiente del primero y, de esa forma, el trabajo perdería su centralidad, convirtiéndose al trabajador en una «cosa descartable» (Oliveira, 2003).

Robert Castel (2000b) considera que existe una crisis en la regulación del trabajo, o sea, disminuyeron aquellos trabajadores que poseen un trabajo formal y aumentó el número de trabajadores que poseen trabajos precarios, además de existir los trabajadores «sobrantes».

Para otros analistas, la crisis del mercado de trabajo tendría como principales factores la elección errada de la política económica, el bajo crecimiento económico y los avances tecnológicos (Pochmann, 2001).

Claus Offe (1994) también llama la atención sobre la pérdida de centralidad de la categoría trabajo, y analiza las repercusiones de este hecho en el mundo de los actores sociales. Para este autor, el trabajo ya no sería la esfera privilegiada y por lo tanto central en la formación de las identidades sociales.

En función de este debate, las posibles «salidas» para la crisis de la sociedad del trabajo y para las masas de «excluidos» varían. Para Castel (2000b), el trabajo continúa siendo la principal forma de integración social y de ciudadanía, ya que el trabajo asalariado se encuentra conectado con los derechos sociales. Gorz (1997) analiza de una forma positiva la posibilidad del «fin» del trabajo (asalariado), ya que el trabajo moderno posee una dimensión instrumental y una acción instrumental muy fuerte. Para Gorz, una vez que el hombre se libere del trabajo, podrá utilizar mejor su tiempo libre, proponiendo diversos trabajos alternativos, comunitarios, e inclusive de distribución de la renta como una alternativa de inclusión social.

Las diferentes propuestas para contener el desempleo y el subempleo en Latinoamérica, siguieron el movimiento antes anunciado. Existen algunos autores que consideran que todavía es posible la plena inclusión de todos los ciudadanos por medio del trabajo, por eso defienden la realización de políticas públicas que combatan al desempleo y a la nueva «exclusión». Proponen la adopción de medidas que busquen el crecimiento económico y el fortalecimiento de la infraestructura, además de la generación de nuevos empleos, la reducción de la jornada de trabajo y las políticas de calificación profesional (Pochmann, 2001). Otros reafirman la importancia de las políticas de distribución de la renta como una forma de responder a la crisis social (Sposati, 1997). En esta dirección existen autores como Van Parijs (1994), que defienden la universalización de la renta como una medida para la inclusión social, esto es,

la distribución de una renta mensual, (llamada de renta ciudadana) para todos los ciudadanos que constituyen un país.

## **1.2 Breve recorrido histórico de las políticas públicas relacionadas al trabajo**

Las políticas de empleo, de acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituyen una intervención del Estado que procura asegurar una mayor igualdad de oportunidades, sea regulando el proceso de ajuste entre oferta y demanda en el mercado de trabajo, sea para mejorar la integración de los grupos menos favorecidos. Estas políticas van cambiando, pudiendo incluir desde la concesión de empleos públicos, la implantación de agencias de empleos, inclusive el subsidio para alcanzar el auto-empleo.

Luego de la década del '70, sobre todo en los países desarrollados y posteriormente con algún atraso en los países periféricos, fueron implantadas políticas públicas dirigidas hacia el mercado de trabajo, llamadas *employment services*. Estas políticas tenían como foco principal el subsidio de beneficios asistenciales para los desempleados, vinculados a la inserción productiva, además del ofrecimiento de cursos de educación profesional y el estímulo al auto-empleo, sobre todo a través de programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Valle, 1998).

El sistema público es formado por un conjunto de actividades articuladas que buscan auxiliar al desempleado, como la intermediación de la mano de obra, la formación profesional y la asistencia financiera. En Brasil y en Argentina fueron desarrolladas, a lo largo de varias décadas, diferentes políticas para emplear mano de obra desocupada, de educación profesional, además de aquellas destinadas a la generación de empleo y renta. Entretanto, en las últimas décadas, las diferentes políticas públicas dirigidas al mercado de trabajo, especialmente en Brasil y con un menor grado en Argentina, fueron marcadas por su carácter precario y discontinuo, por la falta de integración con las otras políticas sociales (Lo Vuolo, 2001; Pochmann, 1999).

En Brasil, en 1970 fue creado el Sistema Nacional de Empleo (SINE), que actuaba como intermediador entre la mano de obra y los posibles lugares de trabajo, es decir, orientaba a los trabajadores a insertarse en el mercado de trabajo. El SINE posee una maquinaria institucional compleja que envuelve los gobiernos federales y estatales y que se caracterizó por tener una discontinuidad administrativa y de recursos, que ayudó a que fuera poco eficaz en su funcionamiento. En esta misma década, fue fortalecido el sistema de providencia (Valle, 1998). Una década después, en 1980, fue instituido el seguro de desempleo, que tampoco consiguió alcanzar ningún grado de eficiencia en su funcionamiento (Pochmann, 1999).

En 1990 se produjeron importantes cambios en el sistema público de empleo, gracias a la reglamentación de diferentes dispositivos que habían sido aprobados en la nueva Constitución de 1988. En 1990 fue implementado en el ámbito federal el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), que destinaba el 60% de sus recursos al Programa Seguro de Desempleo, buscando integrar el seguro de desempleo con la calificación profesional y la intermediación para

conseguir un nuevo empleo. Lo que se verificó en esta década fue un incremento de las personas atendidas por estos programas, además de una mayor eficiencia. Es a partir de aquí que comienzan a consubstanciarse la política de generación de empleo y renta, estimulando la oferta de empleos en las micro y pequeñas empresas, inclusive dentro del sector informal (Pochmann, 1999; Valle, 1998). Por lo tanto, es a partir de la década de 1990 que se establece en el ámbito federal, estadual e inclusive municipal, una serie de políticas públicas de generación de empleo y renta, como por ejemplo el micro-crédito, el apoyo al cooperativismo, el estímulo al auto-empleo (Oliveira, 1998).

Según Lo Vuolo (2001), las políticas sociales en Argentina fueron insuficientes, especialmente durante la última década e implementaron un conjunto de programas, especialmente en el ámbito federal y municipal, que tenían como foco principal la transferencia de renta, el fomento a la economía social además de otras políticas. Entretanto, estos programas no consiguieron integrarse entre sí, ni asumir la importancia del desarrollo económico, ya que éste no era colocado como cuestión.

### **1.2.1 Las políticas sociales desarrolladas en la ciudad de San Pablo**

La municipalidad de San Pablo, a partir de 2001, implementó una serie de programas sociales de forma integrada, que incluían los programas de distribución de renta, de calificación y de retorno al mercado de trabajo, de generación de puestos de trabajo. Para esto fue creada la Secretaria de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad (SDTS), encargada de la planificación, ejecución y control de los programas sociales.

La política social de esta Secretaria fue diseñada para alcanzar un carácter de universalidad y de articulación, buscando romper el tradicional ciclo de clientelismo político. Se implementó un conjunto de nueve programas, que fueron subdivididos en tres bloques: los programas Re-distributivos, los Emancipadores y los Desarrollistas (Pochmann, 2003).

Dentro del primer bloque de programas (los denominados «Re-distributivos») se encuentran los de Renta Mínima Familiar, Bolsa Trabajo, Operación Trabajo y Comenzar de nuevo. El programa «Renta Mínima Familiar» era una complementación de renta, destinada a familias pobres para que superasen la línea de la pobreza. El tiempo de duración del programa era de 12 meses, pudiendo ser renovado. Las condiciones para que las familias accedieran a los programas era la de tener dependientes de 0 a 15 años, residir en San Pablo por lo menos durante los últimos dos años, y demostrar una renta per cápita familiar inferior a medio salario mínimo. El valor dado a este beneficio (renta mínima) consistía en multiplicar el valor de medio salario mínimo por el número de miembros de la familia, restándole el total de la renta familiar, y el valor del beneficio consistía en 2/3 de la diferencia entre ambos factores, siendo el beneficio variable conforme el número de miembros de la familia. Como contrapartida, al firmar el «Contrato de Compromiso y Responsabilidad», los beneficiarios deberían garantizar la presencia de los niños en la escuela y retirar a los niños de cualquier situación que los colocara en riesgo, como por ejemplo el trabajo en las calles. Por lo tanto, el objetivo del programa era com-

plementar los ingresos familiares para satisfacer las necesidades básicas, garantizar la permanencia y el buen desempeño de los niños en las escuelas, además de disminuir el número de niños y adolescentes en las calles; en fin, el programa se proponía mejorar la calidad de vida de las familias y proporcionar los instrumentos necesarios para superar el círculo de reproducción de la pobreza. Fueron invertidos en este programa, durante el período 2001-2004, 478.334.171,02 reales y fueron atendidas 323.792 familias (Pochmann, 2004b).

El Programa «Bolsa<sup>3</sup> Trabajo» estaba destinado a jóvenes de 16 a 20 años que se encontrasen desempleados y que tuviesen baja renta; posteriormente, la edad de los jóvenes fue extendida hasta 29 años. Para acceder al programa, los jóvenes debían estar estudiando o haber concluido la escuela secundaria, no estar ejerciendo ninguna actividad remunerada o encontrarse desempleados. Además, los jóvenes debían pertenecer a familias cuyo ingreso mensual fuese igual o menor a medio salario mínimo per cápita, y cumplir con las obligaciones establecidas en el contrato de responsabilidad, o sea, cumplir con las contrapartidas requeridas en el programa, como por ejemplo continuar estudiando (para aquellos que no hubiesen terminado la escuela secundaria) y cumplir con las actividades de formación pautadas. Este programa tenía como objetivo principal mantener a los jóvenes en la escuela, integrar los jóvenes a la comunidad, a través de los cursos de formación y de actividades comunitarias y, claro, integrarlos al mercado de trabajo.

Posteriormente, el programa «Bolsa Trabajo» fue dividido en diversos sub-programas: a) Sub-programa Bolsa Trabajo Renta (garantizaba un ingreso al joven que se encontraba estudiando, además de proporcionarle cursos relacionados a la ciudadanía); b) Sub-programa Bolsa Trabajo Cursillo (posibilitaba acceder a los cursos pre-vestibulares<sup>4</sup>, además de ofrecer becas en universidades privadas); c) Sub-programa Bolsa Trabajo Práctica pre-profesional (ofrecía experiencias profesionalizantes en empresas públicas o privadas); d) Sub-programa Bolsa Trabajo Empleo (ofrecía la experiencia de formación dentro del lugar de empleo, con contrato de trabajo).

Entre los años 2001 y 2004 fueron invertidos 39.359.717,80 reales y 63.471 personas fueron beneficiadas, 57.397 en el Bolsa Trabajo Renta, 3.135 en el Bolsa Trabajo Cursillo, 1.150 en el Bolsa Trabajo Práctica pre-profesional y 1.789 en el Bolsa Trabajo Empleo (Pochmann, 2004b).

El programa «Operación Trabajo» fue creado en septiembre de 2001, dirigido especialmente a aquellos que se encontraran desempleados durante más de 8 meses, que tuviesen entre 20 y 39 años, que viviesen en San Pablo por lo menos un año y con ingreso familiar bajo, esto es, medio salario mínimo per cápita familiar. El programa consistía en un subsidio de un salario mínimo sumado al transporte. El tiempo de duración era de 3 a 6 meses, por lo que tenía un carácter rotativo y temporario, lo que suponía aumentar las posibilidades y cantidades de beneficiarios. Este programa incluía actividades teóricas (cursos, conferencias de ciudadanía, calificación profesional) que absorbían el 20% del tiempo, y la capacitación práctica (que generalmente era realizada en órganos municipales). Luego de pasar por este programa existía la posibilidad

---

<sup>3</sup> Cuando decimos «bolsa» nos estamos refiriendo a becas, o subsidios.

<sup>4</sup> En Brasil, para ingresar a la universidad pública es preciso realizar un examen de ingreso denominado vestibular; también existen cupos en estas universidades.

de ser encaminado hacia otros programas municipales como «San Pablo Incluye» (intermediación para la mano de obra). Según la visión de la gestión municipal este programa posibilitaba una inclusión para lograr la ciudadanía, lo que lo diferenciaba de aquellos que empleaban a los desempleados a cambio de un subsidio por la jornada de trabajo. Fueron registradas cerca de 156.000 personas (equivalente a más del 10% de las personas desempleadas en el municipio en este período) y fueron atendidas 20.553. En el período 2001-2004 fueron invertidos en este programa un total de 29.828.670,36 reales (Pochmann, 2004b).

Otro Programa fue «Comenzar de Nuevo», dirigido a personas con más de 40 años que se encontrasen desempleadas durante más de 6 meses y que tuviesen baja renta (familias con menos de 1 salario mínimo per-cápita). Los beneficiarios recibían 2/3 de un salario mínimo sumados al transporte para los cursos de capacitación y un seguro de vida colectivo. Estos realizaban actividades comunitarias y de formación, de capacitación profesional y trabajo de utilidad colectiva. El tiempo de duración de este programa era de 6 meses con la posibilidad de renovación. Las actividades de formación fueron divididas en dos módulos, el de Formación Ciudadana y el Módulo Básico, con una carga horaria de 160 horas. Los cursos eran dirigidos a la comprensión y el ejercicio de la ciudadanía. El módulo específico estaba dirigido a adquirir y ampliar la escolaridad como oportunidad para la generación de empleo y renta. En este se incluían tanto las actividades de utilidad colectiva (dirigidas al desarrollo comunitario), cuanto aquellas dirigidas a la generación de empleo y renta, como el cooperativismo.

Este programa también se encontraba sub-dividido. Un Sub-programa, denominado Comenzar de Nuevo Renta, estaba integrado con los Programas Emancipadores (Oportunidad Solidaria), buscando la inserción en el mercado de trabajo, a través de emprendimientos individuales o colectivos. El Sub-programa Comenzar de Nuevo Empleo estaba integrado por los programas Desarrollistas (San Pablo Incluye), que tenían como objetivo actuar como mediadores entre aquellos que participaban del proyecto y el mercado de trabajo, siendo el objetivo final conseguir un empleo formal. Los beneficiarios, luego de traer los documentos necesarios, también firmaban un acuerdo o contrato de compromiso y responsabilidad, accediendo a la tarjeta magnética que le daba acceso a sus cuentas (Banco de Brasil y Caja Económica Federal). En el Programa Comenzar de Nuevo fueron invertidos un total de 52.975.809,42 reales y fueron atendidas 58.925 personas. En la modalidad Comenzar de Nuevo Renta participaron 57.895 personas, mientras que en el Comenzar de Nuevo Empleo participaron 1.030 personas (Pochmann, 2004b).

Una segunda etapa de la estrategia para la inclusión social, en la cual participaban todos aquellos que habían pasado por los Programas de Redistribución, fue constituida por los Programas Emancipadores. Así, luego de asistir al Módulo Básico durante dos meses, que buscaba la formación de ciudadanos (ética, ciudadanía, cultura política y economía), estos beneficiarios tenían la posibilidad de pasar al programa de Oportunidad Solidaria, que buscaba la capacitación para el trabajo asalariado, cuya meta era la formación de emprendimientos colectivos que fuesen dirigidos por los propios beneficiarios de los programas sociales. Se trataba de fomentar la economía solidaria (cooperativismo, trabajo en redes) y la economía popular (micro y pequeños nego-

cios individuales).

El programa duraba 10 meses, dentro de los que se incluían 500 horas de actividades directas con los beneficiarios. Durante los 4 primeros meses los beneficiarios pasaban por una fase denominada de Pre-incubación, y luego una fase que duraba los otros 6 meses denominada de Incubación. Solamente accedían a esta segunda fase aquellos que hubieran podido elaborar un proyecto de emprendimiento y que quisieran llevarlo a la práctica concreta. Por lo tanto, la primera fase tenía como objetivo estimular la creación de una cultura asociativa y solidaria entre los participantes del programa y capacitarlos para lograr la autogestión en los proyectos. La segunda etapa estaba dirigida a elaborar un proyecto o micro-emprendimiento que tuviese sustentabilidad socio-económica. Se esperaba que al finalizar esta segunda etapa los emprendimientos ya estuviesen constituidos y funcionando. Fueron beneficiados por el Programa Oportunidad Solidaria 19.209 personas, durante el período 2001-2004 (Pochmann, 2004b).

El Programa Oportunidad Solidaria interactuaba con otro Programa Emancipador, llamado San Pablo Confía (Banco del Pueblo). Ofrecía pequeños créditos con tasas de intereses bajas y subsidiadas, para los pequeños negocios individuales o colectivos. Este programa buscaba atender a las necesidades de los beneficiarios que no tenían capital para realizar un emprendimiento, como también a los pequeños emprendedores populares, que casi siempre se encuentran excluidos de los créditos tradicionales que ofrecen los bancos, ya que son considerados de alto riesgo por su fragilidad económica. Este programa fue difundido en 2001 y contaba con agentes de crédito que estaban diseminados por la ciudad, especialmente iban hacia los lugares donde existían grandes bolsones de pobreza y hacia las regiones donde existía una alta concentración de pequeños emprendedores populares. Como una forma de acceder al crédito, este Programa eliminó el pedido de una garantía. En lugar de esto, se constituían grupos solidarios (entre 4 a 7 pequeños emprendedores) que precisasen de crédito y que aceptasen hacerlo en conjunto. Los créditos fueron concedidos para giro de capital y también para inversiones fijas; éste podía ser renovado con valores cada vez mayores. Accedieron a este Programa 22.960 personas provenientes de toda la ciudad de San Pablo (Pochmann, 2004b).

Los beneficiarios de los Programas Re-distributivos también podían pasar por el programa denominado de Capacitación Ocupacional (que se encontraba dentro de los programas considerados Emancipadores). Éste buscaba capacitar a los beneficiados para trabajar en diferentes sectores de la economía, sea como asalariados, sea como autónomos o como agentes comunitarios. Esta capacitación se realizaba a través de cursos, que también poseían dos módulos. El primer módulo básico de formación ciudadana tenía una carga horaria de 4 horas, cuyo objetivo era rescatar la identidad y la autoestima de las personas. Este curso trabajaba temas como integración, cuestión social, empleo y desempleo, ciudadanía y derechos, ciudadanía, derechos y deberes, medio ambiente y calidad de vida, entre otros. Posteriormente, los beneficiarios eran encaminados hacia un módulo específico, donde podían concluir o ampliar el nivel de escolaridad, así como capacitarse sobre las posibilidades y las oportunidades de los programas de generación de empleo y renta. En este último ítem era valorada la autonomía en el mercado de trabajo, mostrando la cultura



del cooperativismo solidario y las actividades de utilidad colectiva y comunitaria. Las actividades de capacitación abarcaban áreas como construcción civil, alimentación, costura, estética, artesanía, informática, etc. Se preparaban los agentes comunitarios de salud, de deporte, de medio ambiente, de recreación, de tránsito. Dentro del municipio de San Pablo fueron beneficiadas un total de 116.636 personas (Pochmann, 2004b).

Finalmente, se encontraban los programas denominados Desarrollistas, que estaban subdivididos en San Pablo Incluye y Desarrollo Local. San Pablo Incluye realizaba la mediación de mano de obra con el mercado de trabajo y también mediaba para la realización de los negocios (populares) dentro de la cadena productiva en la ciudad de San Pablo. Este programa buscaba ofrecer a los destinatarios de los programas sociales la posibilidad de un empleo asalariado cerca de sus lugares de residencia. El programa realizaba un registro de las personas y un relevamiento de los lugares de trabajo disponibles en cada región, además de buscar realizar trabajos conjuntos con diferentes empresas.

También se buscaba aproximar a los prestadores de servicios y a los pequeños productores de sus mercados locales, teniendo como objetivo generar un mayor intercambio y dinamismo dentro de las propias regiones para, de esta forma, mejorar las oportunidades de ocupación en cada región. Fundamentalmente, este programa buscaba identificar las demandas para los productos y servicios que podían ofrecer los micro-emprendimientos de economía popular, que generalmente eran originados desde el Programa Oportunidad Solidaria. De esta forma, teniendo como base el relevamiento realizado, se buscaba identificar cuáles eran las demandas existentes y cuál microemprendimiento podía satisfacerla. Por ejemplo, si existía un emprendimiento solidario en el área de bufete, éste podría solicitar los productos para aquellos que produjesen alimentos. De tal forma, este programa buscaba fortalecer la llamada economía popular solidaria. Fueron atendidas 5.740 personas (Pochmann, 2004).

El programa de Desarrollo Local buscaba conectar y fortalecer las cadenas económicas y productivas dentro del municipio. A través suyo, la intendencia procuraba articular diferentes actores de la sociedad civil, presentando y concretando diferentes propuestas junto con el desarrollo de la ciudad, que estuviesen relacionados y comprometidos con la generación de trabajo y renta. Para tal fin, se constituyeron diversos Foros de desarrollo sectorial (dirigidos hacia las cadenas productivas) y por distrito (orientados para las diferentes regiones municipales). Estos Foros contaban con la participación de los trabajadores, los empresarios y el poder público, además de los centros tecnológicos y de la universidad, donde existía un espacio de discusión y definición de las prioridades para el desarrollo local. Los Foros fueron creados a partir de los diferentes sectores como el de químico/plástico, el de joyas, el de confección y vestuario, etc., priorizando las cadenas productivas de la ciudad. Este nuevo espacio político institucional buscó aumentar el desarrollo económico, privilegiando aquellas regiones de la ciudad donde el empleo y la renta fuesen insuficientes. El poder público buscaba evitar el desperdicio de recursos públicos, realizando las inversiones en aquellos que tuviesen mayor retorno social (Pochmann 2004a).

De esta forma fueron analizadas las actividades de las principales cadenas

productivas de la ciudad y las actividades de las diferentes regiones, fortaleciendo principalmente aquellas cadenas productivas y *clusters* que tuviesen la capacidad de generar mayor cantidad de empleos. Otro criterio utilizado fue analizar la capacidad de innovación en las áreas de gestión, de tecnología de la información, de diseño, de ingeniería de proyectos, etc. También fueron tomadas en consideración las actividades tecnológicas solidarias, es decir, se procuró fortalecer los pequeños emprendimientos que eran oriundos de los programas sociales.

A partir de estos criterios, algunos micro-complejos de actividades fueron seleccionados para potenciarlos, como por ejemplo transporte de carga y logística, industria de equipamientos y servicios de informática, industria de equipamientos hospitalarios y odontológicos, electro-electrónica y material de comunicación, actividades de abastecimiento y de comercio, plásticos y tintas (química y farmacia), bares, hoteles, servicios de turismo, servicios educativos y técnicos, joyería, maderas y muebles, editorial y gráfica, confección, vestimenta, etc. (Pochmann, 2004a).

A partir de 2001 estos programas fueron implantados prioritariamente en los distritos que poseían un mayor índice de exclusión social; en 2004 fueron atendidos los 96 distritos del municipio de San Pablo. La lógica de implantación de los programas fue comenzar desde las zonas periféricas hacia el centro de la ciudad, lo cual fue realizado de forma gradual y teniendo como base los indicadores de pobreza, desigualdad, escolaridad, desempleo y violencia, que identificaban las zonas de mayor vulnerabilidad social.

En total, todos los programas sociales atendieron a 492.212 familias en el período 2001-2004, es decir, cerca de 2 millones de personas fueron atendidas directa o indirectamente por estos programas sociales. Se realizaron más de 1.124.198 actividades de inclusión social, considerando que los participantes de los programas sociales podían participar de varios programas, debido a la integración de los mismos. Podemos afirmar que se trató del mayor programa o conjunto de programas sociales realizado en este período en toda Latinoamérica (Pochmann, 2004b).

Para abonar los subsidios fueron invertidos 708 millones de reales, a lo que deben sumarse los gastos realizados de forma conjunta con el gobierno estadual y federal. En total, fueron invertidos casi 1 billón de reales en programas sociales en esta municipalidad. De las familias que vivían en condiciones de pobreza, 83% fueron atendidas por los programas; por lo tanto, 8 de cada 10 paulistas que vivían debajo de la línea de la pobreza fueron atendidos (Pochmann, 2004b).

El impacto causado por todos los programas sociales sobre el mercado de trabajo en San Pablo, puede ser medido a través del efecto de inactividad, o sea, las familias poseían un mayor nivel de ingreso y esto causó una menor presión de la mano de obra secundaria sobre el mercado de trabajo (niños, jóvenes, ancianos, etc.). También aconteció el llamado efecto de rendimiento, que implicó la disminución de la competencia entre los trabajadores que normalmente ocuparían el mismo puesto de trabajo. Por último, se dio el llamado efecto de ocupación, que se refiere al aumento de la renta, y por lo tanto del consumo, que llevó al aumento de la producción y al aumento del número de personas empleadas.

Según las proyecciones realizadas por la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad, el nivel de desempleo detectado en diciembre de 2003 era del

17,8% y de no haber sido por estos programas, habría subido al 19,4%. También es importante destacar que en el período 2001-2004 se crearon aproximadamente 25.000 empleos formales en el municipio de San Pablo. Aunque no se sepa con exactitud la correlación entre los gastos de los programas sociales y la producción de empleos, es sabido que la transferencia de renta aumenta el consumo, favoreciendo la expansión de actividades económicas así como el nivel de empleo (Pochmann, 2004b).

Entretanto, es importante afirmar que aunque estos programas hayan causado un impacto positivo como la reducción del desempleo, el aumento del número de empleos y el aumento del ingreso familiar, no solucionan el problema del desempleo, sino que solamente disminuyen o atenúan su perversidad. Esto nos muestra los obstáculos y los límites que tienen las políticas sociales. Sabemos que el desempleo es el resultado de varias variables complejas que dependen principalmente de las iniciativas y las decisiones a nivel nacional. Esta posición fue asumida por la Secretaría de Trabajo, Desarrollo y Solidaridad al reconocer las potencialidades y los límites de los programas sociales que fueron por ésta desarrollados (Pochmann, 2004b).

El aumento de los ingresos de los beneficiados por los programas sociales también modificó la situación de pobreza en el municipio, reduciéndose en cerca del 10%; así, pasó del 19,4% al 17,6%. Esto significa que 188.000 personas salieron de la condición de pobreza (definida como medio salario mínimo per-cápita) en la ciudad de San Pablo, como consecuencia de su incorporación dentro de los programas sociales. Es importante destacar que la disminución de la pobreza fue más significativa en las zonas periféricas que en el centro de la ciudad, como ya señalamos, las políticas sociales no pueden ser consideradas como una solución para problemas como el desempleo, que evidentemente requiere de un mayor crecimiento económico y su distribución (Pochmann, 2004b).

Los programas también tuvieron un impacto significativo en la reducción de las desigualdades de género dentro del municipio. En el año 2001, considerando los 50 distritos que eran atendidos por los programas sociales, el ingreso medio de las mujeres era de 530 reales, y de los hombres 830 reales, o sea, el ingreso femenino equivalía al 63,8% del masculino. En el año 2003, el ingreso femenino era de 558 reales y 851 reales el masculino, o sea, equivalía al 65,6%. Por lo que podemos observar, la diferencia entre el trabajo femenino y el masculino disminuyó un 5% (Pochmann, 2004b).

El nivel de escolaridad dentro del municipio también recibió el impacto de los programas sociales. Es un problema conocido que, muchas veces, el desempleo de los padres acaba perjudicando a los niños, adolescentes y jóvenes, llevándolos a buscar alguna estrategia para incrementar los ingresos familiares, acarreando el abandono escolar. Los programas, al incrementar el ingreso familiar, contribuyeron a la permanencia de los niños, adolescentes y jóvenes dentro de la escuela, como también contribuyeron para aumentar el número de alumnos aprobados dentro del sistema escolar en la capital paulista (Pochmann, 2004b).

Finalmente, es importante subrayar que la intendencia, al realizar el relevamiento de aquellos que participaban en los programas sociales (el Banco del Pueblo), acabó por realizar un perfil de estos beneficiarios. Pudimos observar que el 72% de los beneficiarios de los programas sociales eran mu-

jeros, lo que corrobora la tendencia de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, como responsable por el domicilio, sea auxiliando en los rendimientos domésticos, sea como proveedora familiar. Otro dato interesante es que el 4,6% de los beneficiarios eran portadores de necesidades especiales. En relación al estado civil, 55,1% eran solteros, 36% eran casados, 3,4% eran separados, 2,4% eran divorciados y 3,1% eran viudos. Con relación a la escolaridad, 2,5% eran analfabetos. 2,6% eran alfabetizados, 31,2% poseían hasta cuarto grado, 38% habían completado entre quinto y octavo grado de la escuela primaria; 25% habían comenzado o concluido la escuela secundaria y 0,7% habían ingresado a la universidad -lo que no quiere decir que la hayan concluido- (Pochmann, 2004b).

En relación al trabajo, la cantidad de desempleados (incluyendo a aquellos que realizaban changas esporádicas), alcanzaba el 65,6%. Sólo una minoría tenía un empleo formal registrado (8,2%) y sin registro (3,4%). Queremos destacar que la mayoría de los beneficiarios tuvo alguna experiencia profesional (79,8%), la mayoría dentro del sector de servicios (57,5%), seguida por aquellos que pasaron por el sector industrial (21,3%) y dentro del comercio (17,2%). Del total de beneficiarios, 12,7% ya habían realizado alguna actividad por cuenta propia y 74,1% manifestaron interés en trabajar por cuenta propia. En relación al ingreso familiar mensual, se constató que 13,1% de los participantes tenía hasta 130 reales de ingresos, 36,9% poseían entre 130 y 260 reales, 42,3% poseían entre 260 y 520 reales y 7,1% poseía un ingreso mayor a 520 reales. El ingreso mensual de los participantes era de 295,72 reales (Pochmann, 2004b).

## **Consideraciones Finales**

En este comienzo de siglo, el mundo del trabajo presenta cambios drásticos y complejos. Inclusive dentro de los países denominados desarrollados, un número considerable de trabajadores se encuentra fuera del mercado formal de trabajo, permaneciendo en empleos precarios o bien desempleados. En los países situados en la periferia del sistema capitalista, especialmente en Latinoamérica -tanto en Brasil como en Argentina-, las consecuencias de estas transformaciones son más graves y dramáticas.

Como una forma de atenuar los problemas derivados de estas transformaciones, son elaboradas diferentes políticas públicas, tanto en los países desarrollados cuanto en los países periféricos, teniendo como finalidad reinsertar a los excluidos del mercado formal de trabajo, así como «devolverles» sus derechos. Estas políticas buscan la redistribución de la renta, la generación de nuevos puestos de trabajo -desarrollo económico-, como también la preparación del trabajador para que encuentre nuevas alternativas en el mercado de trabajo, como el auto-empleo, el trabajo autónomo e inclusive la inserción colectiva de los desempleados en cooperativas.

A partir de los últimos años fueron implementadas en Brasil y en Argentina, un conjunto de políticas públicas destinadas a la transferencia de renta, estimulando la economía social y el cooperativismo popular, entre otras; no obstante, éstas fueron realizadas de forma dispersa, focalizadas y desintegradas, por lo que no consiguieron quebrar la lógica neoliberal.

Sin embargo, como hemos analizado, en el caso específico de la ciudad de San Pablo se logró implementar un conjunto de programas sociales que buscaba la integración con los programas de desarrollo económico, conciliando de esta forma lo económico y lo social. La intendencia implementó distintos programas sociales que incluyen, además de la distribución de renta, otras alternativas que apuntan a la inserción en el mercado de trabajo, como por ejemplo el trabajo autónomo y el cooperativismo. También fue implantado el desarrollo local, o sea, la generación de nuevos empleos. Fueron creados foros de desarrollo económico y social en diferentes segmentos de la economía, contando con la participación de empresarios, trabajadores y gobierno, a partir de los cuales se elaboraron diversas estrategias para fortalecer las cadenas productivas y principalmente los empleos por éstas generados.

Podemos concluir que, a pesar de ser insuficientes para enfrentar el aumento del desempleo, las políticas y los programas sociales realizados en el municipio de San Pablo durante este período, representaron una innovación, por tener un carácter integrado, pero sobre todo por ser una conquista de la ciudadanía en la lucha por la implementación de los derechos sociales relativos al trabajo.

## Bibliografía

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6. ed. São Paulo, Cortez, 1999.

CASTEL, R. «As Armadilhas da exclusão», en: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. 2ª ed. São Paulo, Educ, 2000a.

CASTEL, R. «As transformações da questão social», en: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. 2ª ed. São Paulo, Educ, 2000b.

GORZ, A. *Misères du present, richesses du possible*. Paris, Gallée, 1997.

LO VUOLO. R.M. *Alternativas: La economía como cuestión social*. Buenos Aires, Altamira, 2001.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo, Paulus, 1997.

OFFE, C. «Trabalho: a categoria sociológica chave?», en: OFFE, C. *et al. Capitalismo desorganizado*. 2ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1994.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/ O Ornitorrinco*. [en línea]. São Paulo, Boitempo, 2003. Disponible en Internet: [http://www.boitempoeditorial.com.br/livro\\_completo.php?isbn=85-7559-036-7](http://www.boitempoeditorial.com.br/livro_completo.php?isbn=85-7559-036-7).

OLIVEIRA, F. «Economia brasileira: crítica à razão dualista», en: *Estudos Cebrap 2*. [en línea] São Paulo: Cebrap, 1972. Disponible en Internet: [http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a\\_economia\\_brasileira.pdf](http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_economia_brasileira.pdf) (12/12/2006)

OLIVEIRA, L. «Os excluídos 'existem'? Notas sobre a elaboração de um novo conceito», en: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 33, fev. 1997.

OLIVEIRA, M. A. (Org). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998.

PARIJS, P. V. «Capitalismo de renda básica», en: *Revista Lua Nova*, n. 32, São Paulo, 1994.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo, Contexto, 1999.

POCHMANN, M. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo, Boitempo, 2001.

POCHMANN, M. *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo, Cortez, 2003.

POCHMANN, M. *Reestruturação produtiva: Perspectivas de desenvolvimento local com inclusão*. São Paulo, Vozes, 2004a.

POCHMANN, M. *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo, Cortez, 2004b.

SPOSATI, A. O. (Org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo, Cortez, 1997.

VALLE, B. «Políticas de mercado de trabalho no Brasil: a experiência do PROGER», en: OLIVEIRA, M. A. (Org). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998.