

Desempleo y políticas de empleo: los retos del gobierno de Lula

El artículo analiza la situación laboral, y en especial la del desempleo, en Brasil durante las últimas décadas. Al estancamiento económico de los últimos dos decenios, y el consiguiente aumento de desocupados, se agregó la pérdida de puestos de trabajo derivada de la implementación de las políticas económicas neoliberales durante los años 90. Hubo un cambio en la estructura productiva y en la calidad del empleo estatal y privado. El gobierno de Lula asume con la promesa de revertir esta situación y crear 10 millones de puestos de trabajo. Los pasos iniciales, dirigidos a consolidar el apoyo parlamentario y crear consensos públicos alrededor del tema, se orientan por esa vía.

Marcio Pochmann

Brasil pasó a convivir con altas tasas de desempleo –sin paralelo en toda su historia republicana– a partir de la adopción de políticas económicas y sociales de corte neoliberal en 1990. Además del bajo ritmo de crecimiento económico, se asistió a la abrupta y mal hecha apertura comercial y productiva, con liberalización financiera y desregulación del mercado de trabajo. Todo eso fue suficiente para que la población recurrentemente considerara la falta de empleo como el principal problema del país. Con el gobierno de Lula, el tema

Marcio Pochmann: profesor libre docente del Instituto de Economía e investigador del Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo de la Universidad Estadual de Campinas, San Pablo, Brasil.

Palabras clave: desempleo, neoliberalismo, Lula, Brasil.

ganó nueva centralidad, puesto que desde el comienzo de su campaña electoral la creación de puestos de trabajo fue identificada como una de sus principales obsesiones políticas.

Para analizar los retos del actual gobierno frente al tema del empleo a partir de 2003, el presente estudio se divide en tres partes. En la primera son discutidas las formas de manifestación del desempleo, identificando las principales causas, mientras que en la segunda se describen las políticas de empleo neoliberales que propusieron los gobiernos de la década de los 90. En la tercera y última parte se analizan las iniciales probabilidades de éxito del Gobierno en su empeño contra el desempleo en el Brasil.

La manifestación del desempleo y sus causas

Una de las características inherentes del modo de inserción de la fuerza de trabajo durante los gobiernos brasileños de los años 90 fue el rápido y generalizado avance del desempleo abierto. Hasta entonces, esta tasa se presentaba relativamente baja. Para dar una idea, basta mencionar que en 1989, por ejemplo, la tasa de desempleo fue de 3,1%. En 1979 había sido de 2,7%, conforme a los datos oficiales procedentes del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), que por medio de la PNAD (Pesquisa Nacional por Muestreo de Domicilios) permite identificar anualmente el volumen del desempleo en una dimensión nacional¹. Sin embargo a partir de 1990 la tasa comenzó a ser ascendente. En 1999, por ejemplo, el desempleo alcanzó 9,5% de la población económicamente activa, con más de 7,6 millones de trabajadores desempleados; en 2001, último año con datos oficiales disponibles, la tasa fue de 9,4%, representando 7,8 millones de personas en condiciones de trabajar. Téngase en cuenta que en 1989 el total era de 1,9 millones de trabajadores desempleados.

En síntesis, los años 90 produjeron 5,9 millones de desempleados más de lo que el país había registrado en los 80. Además de este aumento, se asistió a un cambio sustancial en el perfil del conjunto de los trabajadores sin trabajo. Al contrario del desempleo concentrado en los segmentos de baja escolaridad, generalmente conformado por negros, mujeres y jóvenes, como los caracterizaban los indicadores en los 80, entre las personas de mayor escolaridad, adultos,

1. Las informaciones oficiales sobre el desempleo en Brasil se encuentran en general subestimadas. Se usan metodologías que no pueden dar cuenta del real funcionamiento del mercado de trabajo. La mejor información existente sobre el desempleo es la generada por el Dieese (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos). La existencia de informaciones solo para seis regiones metropolitanas dificulta evaluar el cuadro nacional del mercado de trabajo.

La renta por habitante presenta señales de estancamiento

jefes de familia y quienes habían ocupado funciones jerárquicamente elevadas también creció la falta de trabajo. La tasa de desempleo fue más acentuada en trabajadores de entre cuatro y siete años de escolaridad que para aquellos con menos de un año de escuela.

El nuevo perfil del desempleo abarca a los trabajadores con más de ocho años de escolaridad; con edad más avanzada (más de 49 años), mujeres, jefes de familia y blancos, que están a la busca de reemplazo y que residen en la región sureste del país, la más industrializada. En compensación, la situación se tornó relativamente menos acentuada para los trabajadores con menor grado de escolaridad, menor franja etaria, hombres, no jefes de familia, no blancos, que buscan un primer empleo y viven en la región nordestina. Las profundas alteraciones producidas en la composición del desempleo resultan tanto de la expansión de la oferta de mano de obra, que anualmente presiona el mercado de trabajo por un cupo, como del proceso de destrucción y creación de ocupaciones motivado por el comportamiento más general de la economía durante los 90. En vista de eso, determinados segmentos de la fuerza de trabajo terminaron siendo más afectados que otros, aunque de hecho no existen estratos sociales inmunes al desempleo.

En relación con las causas, interesa destacar las razones estructurales de su manifestación, como la persistencia de bajas tasas de expansión de la economía en las dos últimas décadas y la conducción neoliberal del modelo económico desde 1990. Esos dos puntos explican en su mayor parte la actual crisis de empleo en el país. Al revés de lo que se verificó entre 1890 y 1980, cuando Brasil se situó entre las economías capitalistas más dinámicas del mundo, en las dos últimas décadas del siglo xx ha predominado un cuadro de baja expansión económica. Considerando la evolución del total de la población, la renta por habitante presenta señales de estancamiento, pues la economía se comporta a un ritmo tan bajo que prácticamente acompaña las variaciones demográficas.

Entre 1981 y 2002, por ejemplo, la renta por habitante creció apenas 0,2% como promedio anual, mientras que en el periodo de 1961-1980 aumentó anualmente a 4%. O sea, la comparación entre los periodos señalados revela una diferencia de 20 a 1, lo que confirma el estancamiento de las actividades productivas desde 1981. En ese contexto el comportamiento del desempleo no podría ser distinto, teniendo en cuenta que cada año cerca de 1,5 millones de personas ingresan al mercado de trabajo. Sin la expansión de la economía a tasas elevadas, como forma de dinamizar la oferta de trabajo, el desempleo resulta rápido

y persistente. Comparando los años 90 con las demás décadas del siglo xx, se observa que es la década de peor desempeño económico. En realidad, el Brasil jamás había tenido la experiencia de atravesar dos décadas consecutivas económicamente perdidas.

En estos dos decenios la economía brasileña registra grandes inestabilidades, con fuertes y constantes oscilaciones productivas, como puede constatare: dos periodos de recesión (1981-1983 y 1990-1992), tres etapas de recuperación de la producción (1984-1986, 1993-1997 y 2000), y tres periodos de desaceleración de la actividad (1987-1989, 1998-1999 y 2001-2002). En síntesis, el predominio de constantes movimientos de inestabilidad macroeconómica impide el aumento sustentable de la renta per cápita, haciendo que la de 2002 estuviera en un nivel cercano al de 1980.

Como segunda razón estructural del agravamiento del desempleo se destaca la conducción neoliberal de la economía brasileña desde 1990.

Cuatro son los principales elementos del nuevo modelo económico que tiende mucho más a la destrucción

que a la generación de nuevos empleos: 1) las alteraciones en la composición de la demanda agregada; 2) la naturaleza de la reinserción externa; 3) el proceso de reestructuración empresarial; y 4) el patrón de ajuste del sector público.



Recomposición de la demanda agregada. Durante la década de los 90, la conducción neoliberal de la economía ha repercutido directamente sobre la estructura de la demanda agregada, por medio de la revisión del rol del Estado (racionalización y descentralización del gasto y privatización del sector público estadual), de las desregulaciones financieras (endeudamiento externo e interno y mayor dependencia de ingresos financieros), económica (fusión de grandes empresas productivas y financieras) y comercial (elevación brutal de las importaciones y generación de déficit en la balanza comercial) y aun del proceso de estabilización monetaria. Simultáneamente, la nueva composición de la demanda agregada no se mostró suficiente, por sí misma, para permitir retomar de manera sostenida el desarrollo socioeconómico, ni tampoco posibilitar la necesaria generación de empleos. Ya en el periodo 1990-1992, cuando predominó la recesión económica, la producción nacional cayó 3,9%, mientras el empleo asalariado formal se redujo en 8,4% y la tasa de desempleo subió 130%. En ese mismo periodo no solo hubo una reducción de la producción interna, sino un gran aumento en la oferta de productos importados como fruto de la apertura comercial, recomponiendo parte de la oferta de bienes y servicios interna.

Entre 1993 y 1997 se registró una recuperación económica. La producción doméstica aumentó 23,4%, el empleo asalariado formal se redujo 1,4% y la tasa de desempleo creció 18,5%. Conviene destacar que la expansión de la economía en ese mismo periodo fue estimulada por la fuerte ampliación de importaciones, de la inversión externa y del endeudamiento interno y externo, lo que no terminó garantizando la continuidad del aumento de la producción por mucho tiempo, y ni siquiera motivó una mayor ocupación que disminuyera la tasa de desempleo. Finalmente en 1998 y 1999, la economía brasileña volvió a reducir su nivel de actividad, presentando indicadores de caída en la producción de 1,6%, reducción del empleo formal de 3,1%, y 45% de aumento en la tasa de desempleo. La desaceleración fue estimulada por el acuerdo de Brasil con el Fondo Monetario Internacional de finales de 1998, cuando el país sufría los graves efectos de la crisis financiera rusa y que terminó llevando a la alteración, en enero de 1999, del régimen cambiario del real.

En la década de los 90, la falta de crecimiento económico se tradujo en una elevada oscilación en la producción interna, condicionada fuertemente por la nueva composición de la demanda local. Por ello no solo se redujo el volumen de empleos formales sino que además el desempleo resultó drásticamente elevado.

Reinserción externa. La nueva fase de reinserción externa de la economía brasileña durante la década de los 90 se funda en la apertura comercial, la desregu-

lación económica y financiera, y la integración regional (Mercosur); muy al contrario de la experiencia de los años 80, cuando la crisis de la deuda externa llevó al cierre de la economía, como forma de generación de saldos comerciales favorables para el pago de los compromisos financieros. El drástico cambio en el comportamiento económico ocurrió, por lo menos entre 1994 y 1998, condicionado por el esquema cambiario internamente desfavorable, que desvinculando a políticas industriales activas, comercialmente defensivas y socialmente compensatorias, terminó generando tanto fuertes oscilaciones en las actividades productivas como el agravamiento de la crisis de empleo. Así, la reinserción externa no ha resultado en un incremento de las exportaciones, pero sí de las importaciones, así como en la ampliación del endeudamiento e internacionalización del parque productivo interno. Ese múltiple movimiento implica mayor heterogeneidad de la base económica, con la modernización selectiva y contenida de grandes empresas internacionalizadas –en el extremo tecnológico– y la retracción, cierre y desnacionalización de otras, a lo largo de la cadena productiva.

La constitución de un nuevo *mix* de producción doméstica se efectuó a través de la sustitución por productos importados de bienes intermediarios y de capital antes producidos internamente. Por esta razón parte de la producción nacional ha sido desperdiciada, haciendo que el aumento de la producción interna no actuara positivamente, como en el pasado, sobre el nivel de la mano de obra, sino sobre el aumento de las importaciones y del desempleo. Podemos estimar que para la década de los 90, la mayor presencia de las importaciones fue responsable de la «exportación» de cerca de 1,2 millones de puestos de trabajo, solamente en el sector industrial. La compra de bienes y servicios importados contribuyó a la destrucción de empleos internos y a la creación de puestos de trabajo en el exterior.

Reestructuración empresarial. La consolidación del nuevo modelo económico tuvo significativas implicaciones para el conjunto de empresas radicadas en el país. Se producen cambios importantes en la conducta, volcada a la implantación de nuevos programas de gestión de la producción, reorganización del trabajo e innovación tecnológica, que implicaron novedades adicionales en el empleo y en las relaciones de trabajo. En la mayoría de los casos, parte de los empleos formales perdidos en los años 90 también resultan, por un lado, del movimiento más general de reestructuración derivado, sobre todo, de la introducción de nuevas bases competitivas, marcadas por el aumento en la productividad del trabajo y por la mayor inserción externa, con alteración en los precios relativos y elevación de las inversiones, específicamente en las grandes empresas. Ade-

más del proceso de reestructuración, se observa la definición de medidas de reducción de empleos, a través de la adopción de programas de reingeniería, tercerización, reorganización del trabajo y la producción, y subcontratación de mano de obra, entre otros. Como consecuencia, se produjo tanto un desempleo estructural como una serie de alteraciones significativas en la composición ocupacional. Los trabajadores que se mantuvieron empleados, a su vez, fueron los de mayor escolaridad, de más tiempo de trabajo en la misma empresa y de mayor franja etaria.

Entre las décadas 1980 y 1990, por ejemplo, solamente las empresas con menos de 100 empleados aumentaron su participación relativa en el total de los empleos formales, pues las demás compañías termina-

***El sector público
 vio debilitado
 su papel decisivo
 en la generación
 de empleo***

ron adoptando de manera generalizada los procesos de tercerización, reducción de jerarquías funcionales, reducción del núcleo duro de empleados, gestión participativa y remuneración variable, entre otros. Por eso, la participación de los trabajadores con menos de tres años de antigüedad en una misma empresa, en relación con la totalidad de la ocupa-

ción, cayó de 60,5% a 46,4% entre los años 80 y 90, mientras que los empleados con más de cinco años en una misma empresa aumentaron su participación relativa de 26,4% a 39%.

Ajuste en el sector público. Si en los años 80 el sector público fue uno de los principales responsables del aumento ocupacional, no puede decirse lo mismo de los 90. Frente a la reducción de empleos en el sector privado, por la recesión de 1990-1992, el empleo público pasó a ser, por ejemplo, más numeroso que el de la industria de transformación. Los esfuerzos de comprimir los gastos reduciendo el personal del sector público pueden estar más presentes en el periodo reciente, como forma de compensar, en parte, la expansión de gastos por cargas financieras y otros gastos promovidos sobre todo con la estabilidad monetaria. El despido de empleados públicos no estables, la adopción de programas de despido voluntario, el cierre de organismos estatales, la privatización y la reforma administrativa indicaron una firme intención gubernamental volcada hacia la reducción del cuadro de personal. Por esta razón el sector público vio todavía más debilitado su papel decisivo en la generación de empleo. Es posible, por otra parte, que en la segunda mitad de los 90 la reducción del empleo regular tendiera a concentrarse en el sector público, en especial con la reforma administrativa que impuso rígidas reglas en el gasto y mayores facilidades de despido.

Las políticas neoliberales de empleo

El fenómeno del desempleo en Brasil, pese a su crecimiento absoluto y relativo desde 1990, fue tratado por las autoridades gubernamentales de distintas maneras. Inicialmente pretendieron esconderlo o minimizarlo; después, frente al gran número de personas sin trabajo, recurrentemente justificaron esos índices como una consecuencia de la modernización económica, cuya característica principal era el avance tecnológico. Así, la escasez de trabajo era inevitable, porque era el precio del progreso. Pero la fragilidad de los argumentos oficiales terminó provocando una nueva ola de explicaciones. Por un lado, el Gobierno buscó cada vez más transferir la responsabilidad pública a la esfera de la responsabilidad individual. Se difundió el diagnóstico equívoco de que las personas tendían a estar desempleadas en la medida en que carecían de adecuada capacitación profesional para el ejercicio del empleo. De tal forma que sería suficiente con una adecuada formación profesional para garantizar nuevas condiciones de empleo, rescatando la naturaleza individual del fenómeno. Así, el desempleo pasó a ser tratado como un hecho de naturaleza voluntaria, en el que la víctima se tornaba culpable.

Por fin, frente al avance de los cursos de calificación profesional, acompañados sin embargo de mayor desempleo, el Gobierno recurrió a un nuevo argumento: el llamado *costo Brasil*. En general, las dificultades empresariales de competir externamente, ante las altas tasas de intereses internas y el elevado tipo de cambio frente al dólar, hizo crecer el desempleo derivado de la sustitución de la producción y empleo nacionales por el consumo de productos importados. Pero para el Gobierno Federal, la alternativa del discurso referido al costo Brasil, que colocó en el centro de los problemas el alto y rígido costo del trabajo, permitió una vez más convertir al propio trabajador en responsable del desempleo. Así, bastaría con que el desempleado aceptara condiciones laborales y remuneración por debajo de lo establecido legalmente para que el nivel ocupacional aumentara.

A partir de la propaganda oficial respecto de la rigidez del mercado laboral, sustentada por el falso concepto de retraso por parte de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), y del elevado costo de la mano de obra, fue posible forjar apoyos para la flexibilización de las normas laborales, incluso entre las filas de los trabajadores. La defensa oficial de la reducción del costo del trabajo llevó a la implantación de nuevos contratos con contención de sueldos y beneficios (sistema simple y contrato a plazo determinado), así como la modificación puntual de la propia CLT, con miras a la reducción del costo laboral. Dos

***Se trata
 fundamentalmente
 de la problemática
 de la mala
 distribución
 de la renta***

exigencias económicas fueron preponderantes. La primera se refería a la desindexación de los sueldos. La política salarial oficial de reajuste automático duró 30 años, de 1964 a 1994. Sin indexación salarial, aunque en un ambiente de inflación decreciente, el ingreso resultó contenido y localizado en el tiempo. Con el pasar de los años la pérdida se hizo evidente en un cuadro de desempleo en aumento. La segunda exigencia económica fue la desregulación del mercado de trabajo. Con ello parte de las conquistas históricas de los trabajadores, garantizadas por ley, dieron lugar a dicha modernidad de la negociación salarial, que la mayoría de las veces resultó en perjuicios para la evolución real de los ingresos a lo largo de los 90. En ese sentido, la mayor flexibilización del mercado de trabajo se produjo por cambios –aunque puntuales– en el conjunto de la legislación laboral. En síntesis, aun sin realizar una amplia reforma, el país emprendió a su manera una reformulación –en migajas– de la legislación laboral, lo que apuntó hacia la ampliación de la flexibilización salarial, contractual, de la jornada, de la organización del trabajo y del despido. A pesar de la gran flexibilidad que las relaciones laborales ya presentaban, se asistió a su profundización desde 1990 (Baltar; Pochmann).

No parece haber duda de que la reforma laboral derivó no solo en frustración respecto a las expectativas iniciales de cambio en el marco regulador del mercado de trabajo, sino en un deterioro sensible del comportamiento de éste. En términos generales, la tasa de ocupación permaneció prácticamente inalterada, comparada con los periodos anterior y posterior a la reforma laboral. Igualmente, no hubo alteración significativa en el número de contribuyentes al sistema de previsión social, no obstante el aumento en la cantidad de inactivos. Por otro lado, se constató la fuerte expansión en la cantidad de trabajadores desempleados. Se concluye, por lo tanto, que el impacto de la reforma no fue capaz de revertir la evolución negativa del mercado del empleo, ni tampoco favorecer el desarrollo de las relaciones de trabajo. Con la flexibilización, el empleo no aumentó en proporción al total de la población, solamente el desempleo y la precariedad de la mano de obra.

Las posibilidades del gobierno de Lula

La campaña presidencial de 2002 fue la primera en la que el desempleo tuvo un lugar destacado en la agenda de los candidatos. Sin excepción presentaron propuestas definidas para la generación de más puestos de trabajo, así como fue



tema recurrente en los debates y propagandas electorales. Ni el mismo candidato que representaba la continuidad con el anterior gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) asumió el recetario neoliberal. Todos en general exploraron alternativas de combate al desempleo distantes de las políticas neoliberales. En su programa de gobierno, en 2002, el documento de Lula, *Más y mejores empleos*, estableció los ejes estructurales de una política de empleo comprometida con la creación de 10 millones de puestos de trabajo entre 2003 y 2006. En primer lugar, estos puestos serían creados a partir de la recuperación sostenida del crecimiento económico. Para que el país pudiera abrir los puestos de trabajo necesarios, la economía debería crecer en

torno de 5% al año. De tal forma que la expansión acumulada de 22% del Producto Interno Bruto en cuatro años permitiría la creación de cerca de 5,5 millones de puestos de trabajo.

Como segundo eje de políticas comprometidas con la generación de empleo, el candidato del Partido de los Trabajadores defendía la reducción de la jornada laboral. Con una reducción de 10% de la semana de trabajo (actualmente de 44 horas semanales) y una fuerte contención de horas extras, sería posible la generación de más de tres millones de empleos en todo el país. Por fin el tercer eje estructurante estaba asociado al cambio en el patrón del gasto público. Con la adopción de políticas públicas orientadas al empleo, pasaría a ser posible la ampliación del gasto social, capaz de elevar el nivel ocupacional y el retiro de personas que se encuentran en el mercado de trabajo que –teóricamente– no deberían estar. Se trata fundamentalmente de la problemática de la mala distribución de la renta, que hace que la mano de obra crezca artificialmente más por

la presencia del empleo infanto-juvenil, de jubilados y pensionados. Con la expansión de políticas de garantía de ingreso sería posible retirar del mercado de trabajo segmentos etarios como niños, adolescentes y ancianos, reduciendo la presión de la oferta de la mano de obra.

Aunque no relacionada directamente con el desempleo, sino con la modernización y democratización del sistema de relaciones laborales, las propuestas de Lula expresadas en *Más y mejores empleos* tenían el objetivo de alterar el llamado marco regulador del mercado laboral. Para ello se estipula la creación de un Foro Nacional del Trabajo, capaz de involucrar a los actores sociales relevantes en la construcción de un nuevo código nacional.

Lula presidente. La victoria de Luiz Inácio Lula da Silva en la segunda vuelta de 2002 abrió una inmensa expectativa nacional frente a las posibilidades de implantación de su programa de gobierno y, sobre todo, de los resultados a ser alcanzados. El empleo ocupó el lugar central en la agenda temática de la población en general. Dos tipos de acciones se tomaron durante la transición previa a la asunción de Lula el 1º de enero de 2003. En primer lugar, se elaboró un informe analítico acerca de la situación económica y social y del presupuesto fiscal para 2003. En ese informe se identificó la fragmentación de recursos públicos para el área social, involucrando la parte referente al Ministerio del Trabajo y Empleo, así como la escasez de medios presupuestarios definidos para el financiamiento de actividades gubernamentales en 2003.

Además de eso, también fue posible verificar disfunciones organizacionales en el interior del Ministerio del Trabajo y Empleo que deberían ser corregidas. De igual manera, se recomendó la creación de funciones organizacionales para la economía solidaria, de microcrédito y la creación de una política específica de primer empleo para jóvenes. En el ámbito del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador, principal fuente de financiamiento de las políticas de empleo, estuvo presente la propuesta de reorganizar y redefinir los objetivos y prácticas del uso de los recursos para la generación de acciones de ocupación e ingresos. En segundo lugar, paralelamente al trabajo del equipo de transición, el presidente Lula procuró constituir un equipo ministerial capaz de llevar un diálogo con diversos partidos políticos, como forma de alcanzar y garantizar la gobernabilidad en el Poder Legislativo, dado que el bloque de partidos victorioso en las elecciones no cuenta con la mayoría en Diputados y mucho menos en el Senado. Así, la composición ministerial anunciada en diciembre de 2002 incluía a representantes de partidos que apoyaron a Lula en la segunda vuelta y no solamente a las fuerzas alineadas con el PT en el primer turno.

Una vez en posesión del cargo, el nuevo presidente trató de poner en práctica su plan de gobierno. Un obstáculo dificultó sin embargo el adelanto a la implementación de las medidas dirigidas al empleo. Por un lado, la grave situación económica heredada del gobierno anterior, el rápido crecimiento en los índices inflacionarios, y la elevada dependencia de recursos externos, hizo que las primeras medidas fueran de naturaleza ortodoxa. El aumento en las tasas de interés y el recorte en el gasto público, como forma de elevar el superávit primario, en condiciones suficientes para asegurar recursos presupuestarios para la cancelación de los intereses de la deuda pública, terminaron por postergar la recuperación del crecimiento económico, comprometiendo la generación de más empleos en 2003. Por otro lado, esta medicina amarga favoreció la desaceleración de la tasa de inflación y mejoró la situación económica en cuanto a la dependencia de recursos externos, pese a la situación económica internacional casi recesiva y al ambiente político externo perturbado por los conflictos en el Medio Oriente. Sin embargo, con resultados inmediatos el gobierno de Lula presentó expectativas positivas en estos primeros meses, una vez que el país mostró condiciones de asumir un nuevo modelo económico comprometido con el crecimiento de la producción y del empleo, conforme había sido definido previamente en el plan de gobierno.

Hasta ahora no hay definiciones con relación al tema de la reducción del tiempo de trabajo. Eso posiblemente formará parte de la discusión de la llamada reforma laboral. Con la constitución del Foro Nacional del Trabajo en este primer semestre de 2003, deberán abrirse nuevas posibilidades de una reforma laboral, con alteración del tiempo de trabajo. Debe señalarse que en el creado Consejo del Desarrollo Económico y Social pasaron a concentrarse los temas asociados a las reformas que serán propuestas al Congreso. El Gobierno ha defendido la

necesidad de llevar a cabo tres reformas que deben ser he-

chas a la mayor

brevedad posi-

ble (previsio-

nal, tributaria

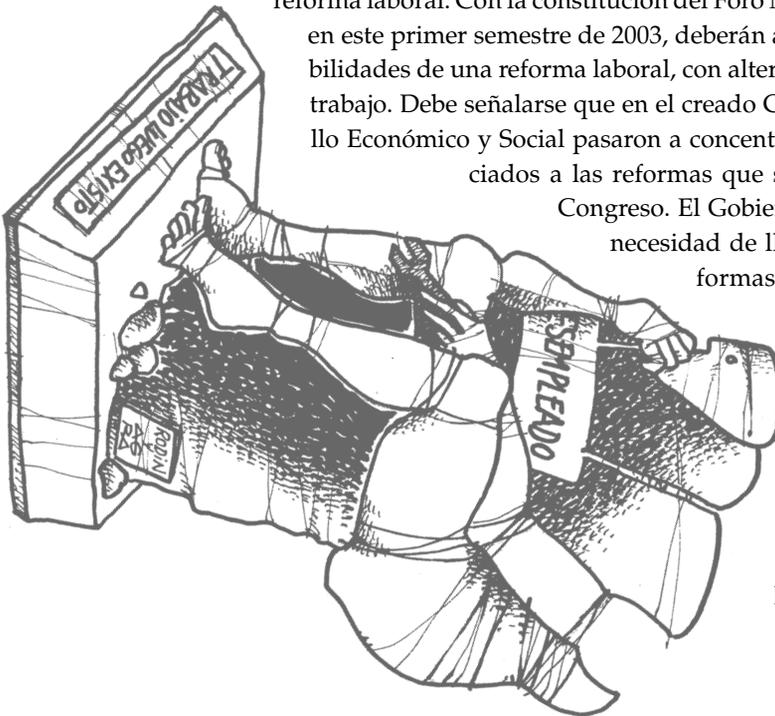
y laboral), lo

que impone una

amplia agenda con

todos los actores

políticos.



Finalmente, con relación a las propuestas de modificaciones en el patrón de gasto público, hay tres definiciones importantes. La primera respecto a las acciones en el conjunto de las áreas sociales, a partir de la creación del principal programa del área (Hambre Cero), responsable de la coordinación de esfuerzos dirigidos a enfrentar el hambre y la pobreza. Hasta el momento son las regiones más pobres, sobre todo la del Nordeste, las que ya comenzaron a ser beneficiadas por este programa. La segunda medida se refiere a la decisión en el interior del Ministerio del Trabajo y Empleo de diseñar en forma tripartita una nueva política de empleo. Con la representación de sectores importantes de sindicatos de trabajadores y de empleadores, se redefinieron las reglas para el uso de los recursos públicos destinados a la renovación de las políticas públicas y de empleo. Por fin, la tercera medida se centra en la definición de la política de empleo para la juventud.

Consideraciones finales

El Brasil vive un momento de gran expectativa con los primeros pasos del gobierno de Lula. Instalado como tema central de campaña, la creación de 10 millones de puestos de trabajo sonaron inicialmente como algo utópico para un gobierno del PT. Ahora Lula cuenta con una base política que garantiza la gobernabilidad necesaria, y su gobierno comienza gradualmente a implementar el conjunto de acciones que considera fundamentales para enfrentar el desempleo. Las políticas de corte neoliberal adoptadas desde 1990 se tradujeron en un enorme excedente de fuerza de trabajo, que desafía al gobierno de Lula. La naturaleza del desempleo es compleja, acentuándose más entre jóvenes y personas mayores de 40 años. Por eso el actual presidente, capaz de vencer en las elecciones instalando el tema del empleo en primer lugar, cuenta con una oportunidad histórica inédita para orientar al conjunto de la sociedad hacia una lucha eficaz contra el desempleo.

Bibliografía

- Baltar, P.: «Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil» en *Economia e Sociedade* N° 6, Instituto de Economía, Unicamp, Campinas, 1996.
Lula: *Mais e melhores empregos*, Partido de los Trabajadores, San Pablo, 2002.
Lula: *Relatório setorial sobre o trabalho*, Equipo de Transición, Brasilia, 2002.
Mattoso, J. y M. Pochmann: «Mudanças estruturais e trabalho no Brasil» en *Economia e Sociedade* N° 10, Instituto de Economía, Unicamp, Campinas, 1998.
Pochmann, M.: *A década dos mitos*, Contexto, San Pablo, 2001.