

## CONFERENCIA MAGISTRAL.

### POLÍTICA SOCIAL Y NUEVAS ESTRATEGIAS PARA EL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

LAURA TAVARES SOARES <sup>1</sup>

#### 1. INTRODUCCIÓN

El actual desastre social en América Latina (AL) ya no puede ser ocultado y se volvió casi un “nuevo consenso” desde el punto de vista de su reconocimiento frente a sus crecientes manifestaciones. El problema sigue siendo la repetición del diagnóstico de sus causas y, sobretudo, de las propuestas hegemónicas para su enfrentamiento.

En la mayoría de los países latinoamericanos el ideario neoliberal todavía se impone también en el ámbito de lo social. Nos vemos frente a una enorme fragmentación de lo social en contraposición a una brutal “globalización” de lo económico. Las soluciones económicas siempre dependen de lo “macro” mientras que las soluciones para lo social se limitan a lo “micro”.

En ese sentido, lo que estamos planteando en este trabajo es un intento de pensar *lo Social* en un marco más amplio de Desarrollo, tratando de superar los límites de las llamadas alternativas “pobres para los pobres” saliendo de la “miséria de la Política Social”.

El tema de la Pobreza, como expresión máxima de nuestra situación social, se repite en la mayoría de los informes de los Organismos Internacionales – del Banco Mundial, pasando por el FMI, hasta instituciones de las Naciones Unidas como la CEPAL, el PNUD y la OIT.

---

<sup>1</sup> Profesora de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Investigadora del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro-Brasil. Doctora en Política Social y autora de los libros *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina* (Ed. Vozes: Rio de Janeiro, 2001); *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina* (Ed. Cortez: São Paulo, 2ª.ed.2002).; y *O Desastre Social* (Ed. Record: Rio de Janeiro, 2003). Correo: [laurats@uol.com.br](mailto:laurats@uol.com.br)

Con distintos matices y intensidades, todos los indicadores sociales presentados indican el agravamiento de las antiguas situaciones de pobreza bien como el surgimiento de "nuevas situaciones" denominadas de *precarización, vulnerabilidad, inestabilidad y violencia*. Después del 11 de septiembre en EUA, se incorporan la *seguridad y el terrorismo*. En reciente seminario realizado por la OEA y el BID bajo el título "*Seguridad y Desarrollo: los desafíos de América Latina y del Caribe*", especialistas internacionales analizaron el impacto económico, social y político de la *seguridad* en el desarrollo de AL y el Caribe. Representantes de gobiernos, académicos y analistas enfatizaron la necesidad de fortalecer la "*cooperación regional para reducir la vulnerabilidad de los países latinoamericanos y caribeños a riesgos que incluyen desde las crisis económicas hasta los desastres naturales, el crimen y el terrorismo*". Si hubo algún cambio en la llamada "agenda" de esos organismos fue este.

Por lo tanto lo que queremos demostrar es que la constatación de la Pobreza en el continente no es tratada como una consecuencia de un modelo impuesto por las políticas de ajuste neoliberal. Al contrario, si hacemos una analogía de nuestra situación social con una enfermedad, tanto el diagnóstico como el remedio prescrito implican en un agravamiento de esa situación.

Al analizar los *diagnósticos* elaborados por esos organismos, vemos que las causas de nuestros males apuntadas por ellos varían desde nuestra "incompetencia" para ejecutar de modo "adecuado" los ajustes y las "reformas necesarias", hasta nuestra "fragilidad" política marcada por la "corrupción" y la "ingobernabilidad". Algunos diagnósticos más consistentes (como los de CEPAL) apuntan para la imposibilidad de mejorar nuestra situación social frente a las "serias restricciones económicas" que no permitirían la generación de empleo e ingreso capaces de absorber la "presión demográfica" representada por la incorporación de los jóvenes a la población económicamente activa. Los más radicales, como el FMI, siguen afirmando que las actuales condiciones sociales en AL y Caribe son un "precio necesario" para que los países puedan (algún día!) "estabilizarse" y "volver a crecer". Si volvemos a la comparación con una enfermedad, serían los "inevitables efectos colaterales" del remedio aplicado.

Las *recetas* o las *prescripciones* son equivalentes al diagnóstico y siempre nos dan la sensación de “más de lo mismo” o “variaciones alrededor del mismo tema”. Frente a la corrupción, los pueblos latinoamericanos y caribeños tendrían que “aprender a elegir sus políticos”, de preferencia los que sean aceptables para los “mercados”. Frente a la violencia (traducida hoy por “terrorismo”), ellos están dispuestos a “ayudarnos”, con recursos financieros y incluso con armas y tecnologías “apropiadas”. Y frente a las restricciones económicas, las recomendaciones varían entre crear condiciones “favorables” hacia una mayor “integración” con los países del norte (de preferencia por los mecanismos establecidos por EUA en el ALCA); crear “condiciones” para atraer capital externo (aunque sea capital financiero especulativo que no genera ni producción ni empleo); desarrollar “capital humano” y disminuir los costos de las empresas (léase menos impuestos) para generar “competitividad”; y, finalmente, la recomendación de ampliar y fortalecer las llamadas “reformas” (a estas alturas ya en su tercera o cuarta generación), todo eso para reducir los gastos gubernamentales y, por lo tanto, el “déficit fiscal”, siempre responsabilizado por todos nuestros males.

Pero que hacer con la Pobreza mientras el prometido “desarrollo sostenible” no llega? Demostrando su enorme “sensibilidad social” y su preocupación con el aumento de la pobreza, esos organismos internacionales están dispuestos a “ayudarnos” con el apoyo técnico y financiero para los llamados programas focalizados de combate a la pobreza. Estos programas también presentan algunas aparentes “innovaciones” con lo que ellos llaman de las “buenas prácticas” o “prácticas saludables” y una mayor “participación” o “empoderamiento” de las “comunidades locales”. Siempre con el propósito de reducir los costos. Eso implicaría en la “modernización del Estado” (léase, su privatización y descentralización) y un supuesto “fortalecimiento de la sociedad civil” (léase, responsabilizar a las personas y las comunidades por la solución de sus propios problemas).

Hoy más que nunca lo “local” se volvió el espacio privilegiado (sino el único) de solución para todos los problemas sociales. Regredimos históricamente a la noción de que el bienestar pertenece al ámbito de lo privado, donde las personas, las familias y las comunidades son las responsables por su propio bienestar. De ese modo, todas las propuestas recomiendan que los gobiernos (de preferencia los locales) deben incentivar iniciativas por parte de las “instituciones comunitarias” o, más

modernamente, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Otra propuesta es estimular las empresas privadas que tengan "responsabilidad social". En este campo también se han multiplicado seminarios y documentos recientes patrocinados por organismos internacionales y por los gobiernos sobre la llamada "responsabilidad social de las empresas". Más allá de distribuir canastas navideñas para los pobres, las empresas ahora promueven pequeños programas sociales por aquí y por allá para personas en situación de "vulnerabilidad social" o para sus mismos empleados, todos financiados con recursos fiscales públicos.

## 2. EL DEBATE DEL DIAGNÓSTICO

Al analizar los indicadores de la situación social en AL y Caribe, tratamos de identificar dos movimientos: la reproducción de las desigualdades sociales y de la pobreza; y al mismo tiempo la pauperización o el empobrecimiento generalizado de la población latinoamericana y caribeña, configurando un cuadro social que implica muchas veces en hacer "opciones trágicas" en las políticas sociales.

A ese fenómeno combinado lo estamos llamando de *reproducción ampliada de la pobreza*. Para ello inciden, también de manera combinada, las condiciones de recesión económica provocadas por las políticas de ajuste y los cambios provocados en las políticas sociales por las "reformas" en el aparato del Estado.

Los temas presentados por los dos últimos informes de CEPAL<sup>2</sup> sobre el Panorama Social en AL y Caribe (1999/2000 y 2000/2001) nos aporta indicaciones sobre los principales problemas sociales elegidos y la naturaleza de esa elección. El primer informe trata de la Pobreza (tema que se repite en todos los informes de esta última década), pero agrega los temas de la *Vulnerabilidad Social, la Estratificación Ocupacional y Precariedad en el Empleo*; de la situación de los *Grupos Específicos o Vulnerables (ancianos, niños y adolescentes)*; y termina con lo que llama de *Agenda Política*, introduciendo como tema el *Control de la Producción, Tráfico y Consumo de Drogas*. El segundo informe trae como temas las *Nuevas Estimativas de la Pobreza* (siempre trabajando con las líneas de pobreza e indigencia basadas en el ingreso); además de la *Distribución del Ingreso y la Estructura del Empleo y del Desempleo*

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

(este último aportando un balance inédito de CEPAL sobre la situación del Desempleo en AL y Caribe); el *Gasto Público destinado a los sectores sociales*; y, finalmente, *La situación de las familias latinoamericanas*.

Con relación a la evolución de la Pobreza, la CEPAL concluye que hubo una interrupción de lo que ella llamó de "tendencia positiva" de los primeros ocho años de la década de los noventa, al apuntar que en la mayoría de los países el PIB se ha estancado o reducido; las tasas de desempleo abierto han aumentado; y disminuyeron las remuneraciones reales. Con eso, hubo un recrudecimiento de la incidencia de la Pobreza en la región – al final de los noventa cerca del 44% de la población se encontraba en situación de pobreza (proporción mayor que la de 1980) y alrededor del 19% en situación de indigencia - con una previsión de 220 millones de personas pobres para el 2002.

Se destaca que a pesar de que la Pobreza Rural sigue siendo más severa, superando en términos relativos a la urbana; en términos absolutos la Pobreza Urbana a fines de la década de los noventa era el doble de la rural.

Al establecer una (discutible) relación directa entre crecimiento del PIB y reducción de la Pobreza, CEPAL calcula que para reducir a la mitad la INDIGENCIA sería necesario un crecimiento del PIB per cápita no inferior a 2,3% al año hasta 2015; mientras que para reducir a la mitad el porcentaje de personas pobres "no indigentes" sería necesario un crecimiento alrededor del 3% al año para países con mayor "desarrollo relativo" y del 4% para las demás economías de la región. Una vez más se posterga la reducción de la Pobreza, empujando las metas ahora para el 2015!

Adoptando criterios más "cualitativos", la CEPAL hace una innovación presentando "encuestas de opinión" donde fue posible encontrar que porcentajes crecientes de la población declaran "*sentirse sometidas a condiciones de riesgo, inseguridad y sin defensa*". Como causas de esa situación, CEPAL apunta la *evolución del mercado de trabajo*; la *disminución de la acción del Estado* (por primera vez explicitado en un informe oficial); *las nuevas formas institucionales para el acceso a los servicios sociales* (antes consideradas "virtuosas"); y las *dificultades de la micro y pequeña*

*empresas (planteadas como solución para el mercado de trabajo) para obtener un funcionamiento que las proteja económica y socialmente.*

Por otro lado, CEPAL reconoce que las *políticas públicas de focalización del gasto social* hizo con que sectores medios y medio-bajos - en situaciones de crisis ocupacional y de disminución del ingreso – se vieran forzados a pagar directamente (además de sus impuestos y contribuciones sociales) los costos de esos servicios. Paralelamente, y de acuerdo a su capacidad de pago, se vieron afectados por la disminución de la cobertura y de la calidad de los servicios sociales, corriendo incluso el riesgo de quedarse totalmente privados de los ellos por la pérdida de ingreso derivada de la pérdida del trabajo. OSEA, LOS INTENTOS DE FOCALIZACIÓN SOBRE LA POBREZA TERMINARON POR NO INCLUIR TODOS LOS “ANTIGUOS” POBRES Y DEJARON AFUERA TAMBIÉN LOS “NUEVOS” POBRES.

Sin embargo, al tratar de la *vulnerabilidad*, si por un lado reconoce que *la mayoría de los hogares se encuentran expuestos a importantes grados de vulnerabilidad social*, por otro sigue recomendando que los gobiernos *reduzcan esas vulnerabilidades* por medio de políticas que atiendan *a los sectores más afectados por la crisis*. O sea, se vuelve a la permanente contradicción entre diagnosticar – según sus mismos indicadores - que el problema no es residual pero de la mayoría de la población y seguir proponiendo políticas o programas focalizados.

Esa contradicción se repite cuando se reconoce que, a pesar de los grupos “pobres” (en especial los que conforman lo que es llamado de *núcleos de pobreza dura*) sean aquellos que *sufren intensamente esa mayor vulnerabilidad social*, en las últimas dos décadas *los pobres ‘no indigentes’ y los sectores medios sufrieron bruscas variaciones de su ingreso, generando una creciente rotatividad de los hogares alrededor de situaciones de pobreza.*

De esa forma cuando son planteadas las “recomendaciones de políticas” la sensación es de un “ir y venir” entre reconocer que la focalización del gasto social deja afuera sectores medios empobrecidos y seguir proponiendo programas focalizados para los “más pobres”.

Otra evidencia de esa ambigüedad se presenta en la afirmación de que *una vez superada la crisis de los ochenta en muchos ámbitos [!], parece importante recuperar algún grado de universalidad de las políticas sociales, especialmente en áreas tan sensibles como la salud*. Al fin y al cabo, se reconoce que hubo una pérdida de la universalidad en nuestras políticas sociales y que en algunas áreas (como la salud) la universalización es imprescindible!

Evidentemente el informe no avanza en el diagnóstico y mucho menos en el análisis de ese tema tan crucial para nuestros países, omitiendo que la privatización en esas áreas sociales (incluso las denominadas de “sensibles” como la salud) trajeron enormes pérdidas para la gran mayoría de nuestros pueblos, aumentando en proporciones gigantescas aquello que CEPAL llama de “vulnerabilidad” y que nosotros llamaríamos de un brutal aumento de la desigualdad social en el acceso a servicios esenciales por parte de aquellos que no pueden pagar directamente por ellos. Tampoco es explicitado el grave hecho de que si hubo una retracción del gasto social universal, la privatización de los servicios sociales fue y sigue siendo hecha a costas de recursos públicos en nuestros países.

Otro tema presente en los informes de CEPAL es la *Estratificación Social* como expresión de los profundos cambios en el mercado de trabajo. Al examinar el ingreso promedio de los ocupados, combinado con la naturaleza de la ocupación, se constata el surgimiento de una *nueva estratificación social* que no ha favorecido ni una movilidad social no mucho menos una distribución del ingreso. Al contrario, según el estudio de CEPAL<sup>3</sup> el 75% de los ocupados en los países de la región tienen un ingreso promedio que siquiera es suficiente para quitar de la pobreza a sus familias!

Otro hallazgo muy importante – sobretodo para el debate sobre la relación entre Educación y Trabajo, donde la Educación dejó de ser derecho de ciudadanía y se redujo a un instrumento para la “competitividad” en la formación de “Capital Humano” – es lo que CEPAL llama de *desvalorización educativa*, definida como la “incoherencia” entre la expansión de abundante oferta de mano-de-obra con un mayor nivel educacional y la “incapacidad” de las economías para su absorción “adecuada”. En

---

<sup>3</sup> En el Panorama Social 1999/2000 que incluye ocho países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y Venezuela.

estudios anteriores CEPAL llamaba de *espacios de frustración* el fenómeno de los jóvenes cualificados que al ingresar al mercado de trabajo (cuando lo lograban) tenían que aceptar un trabajo inferior a su cualificación. Agréguese a esto las evidencias que demuestran que los desempleados aún cuando sean cualificados que logran regresar al mercado de trabajo, tienen que hacerlo en peores condiciones de trabajo y menores remuneraciones.

Esas constataciones sobre la estructura ocupacional y sus rendimientos llevan a CEPAL a considerar la *inviabilidad de la conformación de sociedades de clase media en AL*, lo que para algunos países (los ejemplos más dramáticos son Argentina y Uruguay) significa un retroceso de la tendencia de crecimiento de sus sectores medios mantenida en las décadas del pós-guerra.

En el último Panorama Social<sup>4</sup>, CEPAL finalmente incluye un estudio sobre el Desempleo en AL Y Caribe. El número de desempleados ha aumentado a la razón del 10,1% al año (concentrando ese aumento sobretodo en el período 97-99). Eso ha significado agregar a más de 10 millones de personas desempleadas a las que ya existían antes. El desempleo llegó en 1999 al 9% de la fuerza de trabajo: casi el doble del porcentaje verificado en 1990. En la población urbana el fenómeno ha demostrado ser aún más grave, con el 11% de su fuerza de trabajo. Los tres mayores países de América del Sur – Argentina, Brasil y Colombia – fueron los responsables por ese aumento persistente del desempleo.

Como diagnóstico, la CEPAL atribuye ese "fenómeno" a la *presión demográfica y la falta de dinamismo del mercado de trabajo para absorber esa presión*. Como causas de esta falta de dinamismo son apuntadas *la reducción del rol del Estado en la generación directa de puestos de trabajo* así como *la reestructuración del sistema productivo, particularmente en los sectores primario y secundario*.

Se constata que la reducción salarial tiende a perder peso como factor primario del ajuste del mercado de trabajo, dando lugar de modo creciente a la destrucción de empleos y a la disminución de la demanda por mano de obra. Las pérdidas salariales

---

<sup>4</sup> CEPAL, Panorama Social, 2000/2001.



que afectan a las personas que se reintegran al trabajo después de un período de desocupación actuarían, según CEPAL, como un “mecanismo secundario” de ajuste en los mercados de trabajo, caracterizados por una creciente *flexibilización de la contratación y por la expulsión de mano de obra*. A pesar de esta división, evidentemente en la medida que aumenta el desempleo urbano en la segunda mitad de la década, esas estimativas de las pérdidas salariales tienden a aumentar.

Por otro lado, los antecedentes disponibles indican un alargamiento del tiempo promedio de desocupación: que ha pasado del 4,4 para 5,3 meses en promedio.

A pesar de afectar también a los sectores medios (donde una en cada diez personas en edad activa se encuentra desempleada), son los estratos de más bajos ingresos los más afectados: en 1999 en los 20% de los hogares más pobres la tasa de desempleo urbano fue del 22,3% (más del doble de la tasa global del 10,6%). Podemos concluir que el desempleo sigue siendo (y hoy más que nunca) uno de los principales determinantes de la pobreza.

Las perspectivas de la misma CEPAL sobre ese tema no son muy animadoras: se plantea que el alto nivel del desempleo actual en la región tiende a mantenerse, frente a las previsiones de persistencia de los factores estructurales vinculados al Desempleo y a una mayor lentitud en la recuperación de los niveles de ocupación después de períodos de contracción / reducción del crecimiento. Su mayor *volatilidad* unida a la mayor *vulnerabilidad* de los estratos medios y bajos en los períodos de destrucción, así como la lenta recuperación de los niveles de empleo, plantearían la necesidad de establecer mecanismos de protección que cubrieran a ese “riesgo”. Eso implica en decir que se plantea la necesidad de políticas públicas de protección al desempleo.

Finalmente, al trabajar con las tendencias de la Distribución del Ingreso, la constatación es, de que la desigualdad no sólo no ha mejorado sino que en buena parte de los países ha empeorado. La fracción del ingreso que queda con los 40% de los hogares más pobres sigue reducida, situándose entre el 9 y el 15% del ingreso total. Brasil es “campeón” (además del fútbol) en todos los indicadores de concentración de ingreso: la distancia entre el ingreso de los 10% más ricos con la de los 40% más pobres es de 32 (treinta y dos) veces, mientras que el promedio

latinoamericano es de 19,3 veces; el índice de Gini brasileño es el mayor de la región, con 0.64; y Brasil es el único caso de AL donde más de la mitad de la población recibe un ingreso inferior al 50% del ingreso nacional. [Estos indicadores permiten demostrar como la “era de los Fernandos” en Brasil fue muy “bien sucedida” en términos de “modernización” social!]

Otra evidencia importante en el campo de la Desigualdad es que los datos confirman que aún en los países que lograron mantener un alto ritmo de crecimiento económico, como Chile (siempre considerado el ejemplo), la distribución del ingreso ha demostrado, según la CEPAL, una “*enorme resistencia*” en *alterar su elevado grado de concentración*. O sea, queda una vez más demostrado en la trayectoria de nuestros países que no basta el crecimiento económico para la distribución del ingreso.

Como agravante, la década de los noventa ha demostrado que el modelo neoliberal ha empeorado más aún la concentración del ingreso y la desigualdad social. Fué una década más que perdida: fue una década de retrocesos.

### 3. EL DEBATE DE LAS ALTERNATIVAS EN BRASIL

Tratando de explicitar aquello que los informes internacionales no lo plantean, el cuadro de franco retroceso social presentado es resultado de un modelo que nos viene prometiendo en las últimas dos décadas la *modernización* o aún una *necesaria transición* para que nuestros países puedan incorporarse al llamado “primer mundo”.

Brasil, a pesar de su “retraso” en seguir el modelo, lo hizo con rapidez e intensidad en la década de los noventa. La velocidad y capacidad de destrucción del Estado brasileño y los impactos sobre las condiciones de vida de la gran mayoría de la población, dejaron una pesada herencia al gobierno Lula.

El Programa de Gobierno de Lula para Brasil hace un esfuerzo serio en el sentido de superar esa herencia. Al mismo tiempo que tiene planteado un Programa para el Combate inmediato al Hambre – estableciendo una Política de Seguridad Alimentaria – apoya la Política de Protección Social que valoriza los beneficios y los servicios sociales públicos y universales para la gran mayoría de la población. Además, la Política Social está planteada como una sola unidad con la Política de Desarrollo, donde serán

privilegiadas aquellas acciones públicas que valoricen el trabajo y la producción nacional, o sea, incentivando todas aquellas actividades económicas y sociales que al mismo tiempo generen empleo, considerado, después del hambre, la prioridad absoluta.

Sin embargo, el proceso de construcción e implementación de “nuevas estrategias para el bienestar” en Brasil se encuentra permeado de contradicciones y problemas.

El primer gran problema son las llamadas “restricciones macroeconómicas” impuestas hasta el presente momento (a los nueve meses de gobierno), que resultan en la supremacía de los determinantes financieros sobre las cuentas reales. El escenario de la cuenta de las tasas de interés ha implicado, en estos ocho meses de 2003, una elevadísima carga sobre las cuentas públicas. El acumulado de enero a agosto, las tasas de interés nominales llegaron a 10,2% del PIB. No menos dramático es el costo de las tasas de interés reales para el sector público consolidado que llegó al 6,8% del PIB. En ese contexto, el superávit primario de 4,9% del PIB, un enorme esfuerzo fiscal, realmente puede apenas trabajar en el sentido de reducir el impacto de variables que está fuera del alcance de la política fiscal.

Con ese brutal ajuste fiscal, los gastos públicos – sobretudo en inversiones sociales – se vuelven muy reducidos frente a las enormes necesidades brasileñas. El proceso de endeudamiento público interno – la deuda mobiliaria llegó a 41% del PIB – asociado a la enorme fragilidad y dependencia externa llevó al presidente Lula, aún como candidato el año pasado, a firmar la famosa “Carta a los Brasileños” donde tuvo que asumir que cumpliría con todos los contratos internos y externos (en particular con el FMI), bajo el riesgo de que el país se volvería “ingovernable” si ganara las elecciones.

Esa política restrictiva llevó a una recesión económica con un aumento del desempleo (que ya era alto) en los últimos meses – llegando a un promedio nacional de cerca de 13% (en São Paulo hay 20% de desempleo abierto), con un *stock* enorme de desempleados, y otro *stock* inmenso de subempleados – que llegan a 40 millones – afuera los 1,5 millones de jóvenes que ingresan anualmente en el mercado de trabajo.

Frente a las restricciones, el patamar de gasto público social muy pequeño. Las inversiones necesarias a la promoción de un crecimiento económico no ocurrieron (ni privadas, ni públicas), y el capital externo que vuelve a entrar en el país todavía no se ha traducido en crecimiento y empleo.

Después de ese período donde el gobierno Lula demostró ser capaz de administrar y superar el “desastre anunciado”, superando incluso las expectativas más “ortodoxas”, se empieza a vislumbrar posibilidades de no renovar el acuerdo con el FMI o, por lo menos, de hacer otro tipo de negociación que deje afuera de la cuenta del superávit los gastos con inversiones públicas y con políticas sociales. Ese es un tema central en Brasil en este momento.

Pero los problemas no se resumen a las restricciones económicas. El debate sobre las alternativas en política social no son tranquilas ni consensuales, ni siquiera adentro del mismo PT (Partido de los Trabajadores, ahora en el gobierno). El primer gran debate se hizo a partir de la primera reforma propuesta por el gobierno: la Reforma del Seguro Social (*Previdência*). Para nosotros los que criticamos por más de una década las Reformas de la Seguridad Social en América Latina – incluso en Brasil – suena como “variaciones sobre el mismo tema” (tal como lo he planteado arriba). De hecho, la reforma del gobierno Lula enviada al Congreso Nacional fue una especie de continuidad de lo que faltaba en la reforma ya hecha por FHC en el 98, que cambió las reglas para los trabajadores del sector privado; mientras que la actual cambia las reglas para el sector público.

Mas allá de los cambios específicos, lo que es importante destacar son las justificativas de la reforma. Además de la reducción de los gastos, el gran argumento es de que sin la reforma el país no puede volver a crecer y desarrollarse, por un lado; y por otro, que al Estado brasileño le sobraría más recursos para gastar con “los pobres” si gastara menos con los funcionarios públicos con salarios superiores al promedio del ingreso brasileño. Esos funcionarios, a partir de un determinado techo, pasarían a contribuir con Fondos de Pensiones (que se suponen “públicos y cerrados”) los cuales, incluso, asumirían un importante rol en el aumento del “ahorro” nacional, considerado decisivo para el crecimiento.

Esa reforma fue una "traición" del gobierno Lula? De ninguna manera: ella ya estaba planteada en el programa de gobierno del PT. Ella es originaria de una de las tradiciones del partido: la visión *securitária* (de seguro) asociada a los sindicatos, donde, entre las "conquistas" de los trabajadores se encajan los planes privados de salud y los fondos de pensiones. En esta tradición no se encuentra la lucha por la universalidad de los derechos a todos los ciudadanos, independiente de su ubicación en el mercado de trabajo. Es una tradición "meritocrática" tal como las originarias del Seguro Social. En el caso brasileño, se promueve un gran retroceso histórico, en la medida en que ya habíamos superado la fragmentación de las cajas de seguro por la unificación en un sistema único de Seguridad Social. En este sentido, se rompe la Constitución de 1988 donde, por primera vez, se planteó en Brasil una Seguridad Social ciudadana y universal, constituía por la Salud, el Seguro (*Previdencia*) y la Asistencia Social.

La otra "tradición" del PT proviene de sus raíces en los movimientos sociales asociados a la Iglesia Católica progresista en Brasil, que siempre mantuvieron una postura "anti-Estado" o "anti-gobierno", por razones totalmente justificables frente a la histórica de nuestro Estado y de nuestros gobiernos. El problema está en que esa postura no se limita a ser contra "el Estado" apenas, pero contra cualquier Estado, aunque en manos de otros. Así se construyó en el PT la postura "comunitarista" y de "solidaridad con los pobres", por iniciativas de preferencia "societarias", de acuerdo a la visión de que la "sociedad civil" es más pura y mejor que el Estado.

Esa postura empieza a sufrir cambios, pero con muchos conflictos, cuando el PT pasa a ser gobierno en muchas ciudades brasileñas y, después, en algunas provincias (estados). Esos conflictos se ampliaron ahora con el PT en el gobierno nacional. Todavía no se resuelven las relaciones y los distintos roles entre gobierno, partido y movimientos sociales.

Pero hay aún otra implicación en esa actitud: es que en el mismo interior del gobierno se impone una visión de "participación comunitaria" y de "auto-gestión" que termina por quitar o restar responsabilidades del gobierno / estado por el bienestar colectivo. Además, esa es la visión que se impone en los llamados "programas de combate a la pobreza", denominación que tiene ya una historia en América Latina por sus orígenes

y concepciones neoliberales. Son programas emergenciales para pobres, que se supone deben retirarse cuando la “comunidad” sea “auto sustentable”. Otra característica de esos programas (incluso de una parte del “Fome Zero” – la que se refiere a las tarjetas de alimentación), es que ellos se basan en líneas de pobreza para “focalizar” en los más pobres. <sup>5</sup>

El problema está en la reproducción de esa “alternativa” en un gobierno que se supone o se espera otro tipo de soluciones. Una vez más no está planteada la universalidad que permita volver efectivos los derechos ciudadanos.

Hay dos excepciones en Brasil, pero que no se plantearon ahora sino que tienen su origen en los años ochenta: el Sistema Único de Salud (el único sistema unificado y universal de América Latina) y la Seguridad para los(as) trabajadores(as) rurales, que reciben jubilación y beneficios independiente de contribución. Hay estudios que han demostrado que este programa ha sido el más importante programa social redistributivo en Brasil. Los ingresos de las jubilaciones en el área rural han representado la mayor parte del ingreso de muchas familias en las pequeñas ciudades brasileñas y en el medio rural; ingresos que han sido responsables, incluso, por la movimentación de las economías en esos locales.

Esas dos políticas sociales son políticas nacionales. En este punto vale registrar otra característica que aún tiene dificultades de ser rescatada por el gobierno Lula, que es la dimensión nacional de la Política Social, la única capaz de promover la igualdad en un país tan desigual. La idea de que las políticas sociales tienen que ser siempre “locales” se ha enraizado y ha significado una enorme fragmentación y un aumento de la inequidad en Brasil. Hoy son las municipalidades las principales responsables por la implementación de los programas sociales, no importando su dimensión, naturaleza, complejidad y costo.

Ese proceso de descentralización de todos los programas sociales (que nosotros hemos llamado de *descentralización destructiva*) tuvo su origen a partir del desmonte del gobierno federal realizado en los noventa. Se desmontaron los programas sociales

---

<sup>5</sup> Creo no ser necesario alargarme más sobre las características y limitaciones de esos programas, que todos nosotros ya conocemos bien y criticamos hace más de una década.

federales sin que ellos fueran sustituidos por nada. Se “descentralizaron” las atribuciones de la ejecución de esos programas a los municipios, con algún grado de desconcentración de recursos, pero no en magnitud suficiente para dar respuestas a los crecientes y complejos problemas sociales. Además, Brasil tiene más de cinco mil municipios totalmente heterogéneos: desde los más chicos hasta los municipios metropolitanos como São Paulo. La dimensión y la naturaleza de los problemas así como la capacidad de respuesta de los municipios son totalmente distintas entre ellos. Por supuesto los municipios más pobres, justamente los que más necesitan recursos, son los que tienen menos capacidad de respuesta. A partir del proceso acelerado y desordenado de urbanización en Brasil (que se incrementó en los 70), se crearon enormes periferias urbanas donde se ubican municipios con alta densidad poblacional y bajísima capacidad de generación de recursos. Además, tal como en otros países de AL, es la pobreza urbana la que tiene un aumento importante en términos absolutos.

Otra dimensión que se ha perdido en las políticas públicas es la dimensión regional. Brasil sigue teniendo una desigualdad regional acentuada, con la región Nordeste presentando los peores indicadores sociales del país, en contraste con los indicadores del sur/sudeste. Ahora en el gobierno Lula se ha rescatado una importante institución regional (la SUDENE – Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, fundada en el inicio de los 60 por Celso Furtado). Se trata de promover proyectos regionales que tengan condiciones de solucionar problemas que no son ni locales / municipales ni provinciales apenas; pero que al mismo tiempo cambian las condiciones de vida de la población que vive en esas localidades. Con eso se derrumba un mito que ha sido acalentado en los noventa de que la actuación federal le quitaría espacio de acción a los municipios / provincias; cuando lo que se verifica es todo lo contrario: el apoyo o la misma intervención federal le empresta mayor capacidad de respuesta local generando mayor integración y sinergia entre las acciones.

Este último punto también es otro tema controvertido y, sobretodo, de difícil aplicación, cual sea el tema de la integración entre las políticas sectoriales. Y acá se ha perdido también la dimensión territorial como espacio donde los problemas sociales se presentan de forma indivisible y, por lo tanto, requieren acciones que sean capaces de enfrentarlos también de manera integrada y resolutiva. En nuestra experiencia en el gobierno del PT en la provincia de Rio Grande do Sul, la “unicidad” de los programas y

proyectos sociales era uno de los ejes de la Política Social. A través de un proceso de integración de las varias áreas de actuación del gobierno, se trató de constituir e implementar acciones que fueran capaces de dar respuestas, simultáneamente, a las múltiples dimensiones que asumen las necesidades sociales de las distintas colectividades. La integración se ha ejecutado tanto por grupos poblacionales específicos (niños, ancianos, mujeres, indígenas, etc.), como por espacios territoriales definidos (como los asentamientos rurales, zonas deprimidas económica y socialmente, periferias urbanas, etc.). La modalidad de proyectos y programas de base territorial fueron los que lograron los mejores resultados, con intervenciones públicas del gobierno en las áreas de infra-estructura, habitación, educación, salud, generación de trabajo e ingreso, entre otras acciones.

En Rio Grande do Sul, el rescate de la dimensión regional en cuanto una instancia de integración territorial e inter-sectorial de las políticas económicas y sociales fué central en la actuación del gobierno. El fortalecimiento de la formulación y de la ejecución de políticas regionales integradoras han superado la fragmentación y la pulverización de las acciones sociales. La mayor visibilidad del gobierno provincial (del estado) en las regiones y en los mismos municipios ha sido una prioridad y una demanda de la población. Se ha creado en el gobierno un *Fóro de Políticas Sociales* con referencias regionales donde se integraban todas las instancias de gobierno y sus acciones.

Cuando se menciona la demanda de la población, es absolutamente necesario rescatar otra dimensión de la Política Social que es una "marca" del PT: el control social. Aquí se trata de radicalizar el proceso de democratización en la relación gobierno-sociedad, basada en la idea de la "democracia directa". La participación popular en el gobierno a través del *Presupuesto Participativo* ha garantizado una eficaz y efectiva manera de fiscalizar y cobrar la aplicación de los recursos públicos. Se trata de una experiencia de hecho innovadora, que también fué construida también de manera regionalizada en las *Asambleas del Presupuesto Participativo*, donde los delegados eran elegidos por la población de las distintas localidades. Esa modalidad ha incluso superado la forma fragmentada de control social más tradicional en Brasil desde los ochenta que es la organización por *Consejos Temáticos* ( de salud, de educación, de los ancianos, de los niños, etc.), promoviendo un verdadero proceso político-pedagógico de la población en la manera de encaminar sus reivindicaciones. Hemos tenido ejemplos de delegados



que han renunciado a sus reivindicaciones locales en beneficio de prioridades regionales que afectarían al conjunto de la población.

Ese modo de participación y control social ha contribuido muchísimo para la reducción o eliminación del clientelismo y de la corrupción, presentes fuertemente también en las instancias y en los gobiernos locales. Eso derrumba otro mito: el de que la descentralización de las políticas sociales promovería una “democratización” porque pasarían a ser ejecutadas por gobiernos “más cercanos al pueblo”.

Proveer bienes y servicios públicos de calidad, cuyo acceso sea garantizado a todos los que viven en el municipio, provincia (estado) o región es objetivo del gobierno. A cada tipo / modalidad de servicio ofrecido se delinea la mejor estrategia para constituir el interés público y la atención universal a la población. En ese sentido, la “municipalización” deja de ser un principio o una directiva general aplicable a cualquiera política pública, de cualquier naturaleza, en especial las de carácter social. Los proyectos y programas que demandan una mayor complejidad y amplitud exigen también acciones de los gobiernos provinciales / regionales y del gobierno nacional.

El último pero el más importante eje de la Política Social es que ella sea efectivamente la garantía de la universalización de los derechos, y no apenas un mecanismo compensatorio de las “fallas del mercado”. Eso implica en la constitución de redes públicas en todo territorio nacional, de carácter permanente, que ofrezcan servicios y bienes públicos de modo continuado, al conjunto de la población, sin ningún tipo de discriminación. Tenemos que rescatar la dimensión de territorio como eje de integración y de inclusión. La misma pobreza se ubica en espacios bien definidos, y por lo tanto no hay necesidad de “focalizarla”. En este sentido somos totalmente contrarios a los programas por corte de ingresos, basados en líneas de pobreza, que terminan por ratificar la condición de “pobre” y por excluir a muchos que se encuentran en situaciones de precariedad y vulnerabilidad social.

#### 4. PRINCIPALES PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES EN BRASIL:

##### *EL PROGRAMA HAMBRE ("FOME") ZERO<sup>6</sup>*

El programa "*Fome Zero*" es el principal programa social del gobierno Lula, tratando de introducir innovaciones en la política social, al mismo tiempo en que recupera y amplia políticas como la de Seguridad Social. Fué elaborado en la campaña presidencial por el Instituto de Ciudadanía, institución no gubernamental que fue fundada por Lula y un equipo de trabajo para promover una amplia participación en la elaboración del Programa de Gobierno. De hecho, el PT ya había propuesto, en 1991, una Política Nacional de Seguridad Alimentaria, que fue ampliada por el movimiento de la sociedad denominado "*Acción de ciudadanía contra el hambre y la miseria y por la vida*", coordinado por el sociólogo Herbert de Souza (*Betinho*). En el gobierno Itamar Franco (1993-1994) fue instalado el *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria*, que después fue desmontado por el gobierno FHC.

Los principales objetivos del programa son los siguientes:

- ◆ Construir una propuesta participativa de seguridad alimentaria y combatir el hambre. Promover una amplia movilización popular involucrando a los gobiernos federales, estatales, municipales, ONGs y la sociedad civil
- ◆ Atender los compromisos firmados por Brasil en la Cumbre Mundial de la Alimentación del 1996 .
- ◆ Sus principios orientadores son:
- ◆ La alimentación digna es un derecho social que debe ser garantizado por el Estado
- ◆ Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: garantía del acceso a alimentos de calidad, en cantidad suficiente y de forma permanente.

El combate al hambre no puede ser una estrategia divorciada del desarrollo económico y social con equidad creciente e inclusión social

---

<sup>6</sup> VER SLIDES EN ANEXO (PROYECCIÓN).

A partir de la base conceptual enunciada en el documento brasileño presentado en la Cúpula Mundial de Alimentación e incorporando las demás cuestiones relevantes surgidas en el debate reciente, se propuso definir que:

*“La Seguridad Alimentaria y Nutricional es la garantía del derecho de todos al acceso a alimentos de calidad, en cantidad suficiente y de modo permanente, con base en prácticas alimentarias saludables y sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales ni el sistema alimentario futuro, debiendo realizarse en bases sostenibles. Todo país debe ser soberano para asegurar su seguridad alimentaria, respetando las características culturales de cada pueblo, manifestadas en el acto de alimentarse. Es responsabilidad de los Estados Nacionales asegurar ese derecho y deben hacerlo en obligatoria articulación con la sociedad civil, cada parte cumpliendo con sus atribuciones específicas.”*

Con relación al diagnóstico de la situación del hambre el documento se propone a “desonstruir mitos” sobre el tema. A pesar de todas las declaraciones de intenciones de los organismos internacionales y de los gobiernos de los países, la Pobreza y el Hambre no han disminuido ni en Brasil ni en el mundo, al ritmo deseado. Otro mito es que el hambre es causado por exceso de población y escasez de alimentos. El hambre hoy en Brasil no tiene como causa ni la falta de alimentos (*disponibilidad per capita de 2.960 kcal/persona/día, por arriba del mínimo de 1.900 kcal/pessoa/día - FAO*) ni tampoco el aumento de la población, sino la insuficiencia de poder adquisitivo de casi 1/3 de la población, que no tiene como comprar en el “mercado” su alimentación básica. Eso demuestra que las llamadas “fuerzas de mercado”, suponiendo una “competitividad perfecta” de precios, no han resuelto el problema del hambre.

En Brasil, a pesar de que la severidad de la pobreza y del hambre está situada en la región del semi-árido nordestino, se ha verificado que en los últimos años la pobreza ha aumentado más en las regiones urbanas y metropolitanas, a pesar de que la indigencia de las familias en el área rural sigue siendo alta. En términos proporcionales, en el 2001 el 51% de la pobreza se encontraba en las regiones urbanas no metropolitanas; el 26% en la zona rural y el 23% en las áreas metropolitanas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ver gráficos en anexo.

Para estimar el público beneficiarios del Programa, se desarrolló una metodología que tuvo por base la línea de pobreza del Banco Mundial de US1,00 diario, considerada como de pobreza extrema. Además de los ajustes cambiarios, se hizo una regionalización de la línea de pobreza. Los resultados fueron los siguientes: 10 millones de familias y 46 millones de personas muy pobres en Brasil que disponían de menos de un dólar por día (a precios del 2001); lo que correspondía al 21% de las familias y al 27% de la población total. La distribución regional era la siguiente: 47,5% en el Nordeste, 30% en el Sudeste, 10% en el Sur, 7% en el Norte, y 6% en el Centro-Oeste. Vale destacar que en la región Nordeste la pobreza urbana no metropolitana ya supera la rural; mientras que en la región Sudeste (donde están São Paulo y Rio de Janeiro), la pobreza metropolitana es mayor.

Se verifican diferencias entre el público potencial beneficiario urbano (metropolitano y no metropolitano) y el rural. En las áreas rurales tenemos, básicamente, a pequeños productores o miembros no remunerados de las familias; mientras que en las áreas urbanas, la gran mayoría es constituida de empleados con pocos (o ninguno) beneficios sociales y bajos salarios, y de desempleados, especialmente en las áreas metropolitanas.

Sin embargo, la magnitud de la población pobre ocupada en actividades agrícolas, hace con que cerca del 49% de la población pobre esté ocupada en actividades agrícolas, proporción que sube para 84% en el área rural. En las áreas urbanas, se verifica la presencia de 25,5% de la población pobre también ocupada en actividades agrícolas (trabajadores eventuales que viven en las pequeñas y medianas ciudades, y que seguramente contribuyen para la pobreza urbana no metropolitana). En las áreas metropolitanas, cerca del 49% de los trabajadores están ocupados en la rama de servicios. En resumen, en el público más vulnerable al hambre pueden ser considerados: los pequeños productores agrícolas en las áreas rurales y urbanas; los trabajadores sin seguridad (sin trabajo formal); los trabajadores domésticos (en su mayoría mujeres) y los desempleados de las áreas metropolitanas y urbanas.

Según el *Proyecto Hambre Zero*, *“la aplicación de una política de seguridad alimentaria exige considerar el carácter multidimensional e intersectorial inherente al tema, superando un entendimiento equivocado de reducirla a la producción y distribución de*

*alimentos y, en consecuencia, teniendo a su política definida en el límite restringido de la planificación agrícola. Lo que se recomienda, al contrario, es la elaboración y ejecución de esas políticas por medio de intensa articulación en los diferentes campos de intervención del Estado, como el agrícola, la salud, la educación, el trabajo, la tecnología, lo ambiental y, en el actual contexto de "globalización", las relaciones internacionales, entre otros."<sup>8</sup>*

Otra premisa relevante el proyecto es que tales políticas *"deben articular necesariamente acciones de naturaleza emergencial con acciones estructurales, rompiendo con falsas dicotomías basadas en la separación entre lo económico y lo social, que producen la concentración de la riqueza y la pobreza y después administran políticas "sociales" para atenuar esta última."* *"Pero las políticas emergenciales de seguridad alimentaria son indispensables para el enfrentamiento de problemas que no pueden esperar el tiempo de respuesta de las medidas estructurales, que deben estar siendo tomadas simultáneamente. Al lado de eso, las medidas emergenciales deben traer obligatoriamente componentes ligados a una transformación estructural de las condiciones generadoras de las situaciones que las producen y justifican."*<sup>9</sup>

El programa busca incluir, en la política de distribución de alimentos, la creación de las condiciones y la obligatoriedad de las familias "beneficiarias" en tener a los hijos en la escuela y la constitución de consejos locales con la participación de los mismos "beneficiarios" para el seguimiento de esa política. O sea, políticas de esa naturaleza deben ser:<sup>10</sup>

- a) educativas, en relación a los hábitos y prácticas alimentarias;
- b) organizativas, para la defensa de los derechos de ciudadanía;
- c) emancipadoras, visando promover la autonomía y no la dependencia de los beneficiarios.

---

<sup>8</sup> INSTITUTO DE CIDADANIA. Projeto Fome Zero. São Paulo, outubro de 2001, versão 3: p.83

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Ver slide.

Los diferentes grupos de la población demandan políticas específicas para enfrentar el problema del hambre, sobretodo en el horizonte temporal de corto y mediano plazo. El conjunto de políticas del programa fue organizado en tres grupos, tratando de presentar una Política Integrada:

1. Políticas estructurales: proveyendo más y mejores empleos y la universalización de los derechos sociales
2. Políticas específicas: para garantizar el acceso a la alimentación de calidad a todas las familias pobres.
3. Políticas locales: implementadas en conjunto con las organizaciones locales para garantizar la seguridad alimentaria comunitaria.

Se entiende por Políticas Estructurales aquellas capaces de tener efectos importantes en el enfrentamiento a la vulnerabilidad de las familias al hambre, por medio del aumento del ingreso familiar; de la universalización de los derechos sociales y del acceso a la alimentación de calidad; y de la disminución de la desigualdad del ingreso. Están incluidas en ese grupo las Políticas de Generación de Empleo y aumento del Ingreso; la intensificación de la Reforma Agraria; el Seguro Social (*Previdência*) universal; los programas de transferencia de ingreso como la *Bolsa Escuela y el Ingreso Mínimo*; y el Incentivo a la Agricultura Familiar.

Para alcanzar el objetivo de generar más y mejores empleos con salários dignos, el Proyecto salienta que eso requiere un nuevo modelo económico que genere crecimiento y priorice el mercado interno, incluyendo millones de personas en el mercado de consumo de bienes fundamentales como, por ejemplo, los alimentos. Ese modelo debe priorizar la disminución de las desigualdades sociales a través de una mejor distribución del ingreso; lo que se puede obtener con aumentos del salario mínimo y reducción de la distancia con los salarios más altos. También se considera importante retomar la experiencia de formación de *frentes de trabajo* temporarios en regiones con elevado índice de desempleo sazonal; programas de formación e incentivo al primer empleo para los jóvenes (que ya se encuentra en implantación); y programas de recualificación permanente, especialmente para personas con más de 40 años.

Las líneas de crédito para nuevas inversiones, a través de los Bancos Públicos; y de estímulo al consumo, por medio de agencias de micro-crédito solidario, deben ser fortalecidos para sostener la producción y el consumo locales. La recuperación de la política de habitación también juega un rol importante, sea en la generación de empleos sea para la solución del déficit habitacional brasileño.

El Proyecto *Hambre Zero* defiende con énfasis un proceso masivo de distribución de tierras como política estructural de desarrollo. La importancia de una amplia reforma agraria se plantea a partir de cuatro motivos principales: redistribución del ingreso; ampliación de las fuentes de ingreso para las familias; fuente de autoconsumo alimentario y dinamización de las economías regionales. Según datos apurados en los asentamientos, se verifica una expresiva mejoría en la calidad de vida de su población, reduciendo su vulnerabilidad al hambre.

Siguiendo el ejemplo de los trabajadores rurales, se propone la ampliación de los beneficios a los trabajadores informales urbanos, garantizando la extensión del derecho social universal a la Seguridad a todos los trabajadores en régimen de economía familiar en las condiciones clásicas de vulnerabilidad social y biológica: edad, invalidez, viudez, enfermedad y probablemente el desempleo abierto. En síntesis, la propuesta es reconocer para todos los trabajadores urbanos por "cuenta propia" y para las inúmeras nuevas formas de auto-ocupación, la condición de trabajo socialmente necesario y elegible para obtener los derechos a la Seguridad de un salario mínimo (el actual piso de nuestra Seguridad Social), independiente de situarse o no debajo de la línea de pobreza. La estimativa de gasto con esta propuesta llega a cerca del 2% del PIB si fueran incluidos de una sola vez todos los informales urbanos.

Siguiendo el ejemplo de algunas experiencias provinciales (estados) y municipales, se propone ampliar el ingreso a las familias pobres con niños en edad escolar, vinculando el beneficio a la mejoría de los indicadores educacionales brasileños. Otras modalidades de vinculación del ingreso mínimo son los programas de educación de jóvenes y adultos (alfabetización); la calificación profesional y la referencia a programas de micro crédito; como mecanismos que vienen siendo experimentados en la búsqueda permanente de emancipación de la familia de modo que ella no necesite depender en el futuro del ingreso mínimo por programas de transferencia pero de su

trabajo. Hasta ahora, la focalización impide alcanzar de modo masivo a la población pobre; razón por la cual está en discusión una propuesta de un Senador del PT del ingreso ciudadano como un derecho a todas las personas residentes en el país.

El Proyecto *Hambre Zero* considera fundamental que sea retomada una política agrícola que de hecho sea favorable a la agricultura familiar en el país, teniendo en cuenta el aumento de la producción de alimentos y la protección al agricultor de menor ingreso. Esto puede ser obtenido por un conjunto de medidas que combinen: seguro del ingreso agrícola; prioridad a la producción interna, recorriendo a la importación solamente en el caso de quiebras de zafra; incentivo a la investigación pública que favorezca al pequeño productor el uso de tecnologías apropiadas, y que esté asociada a una política efectiva de asistencia técnica; una política de crédito efecto que esté vinculada a la creación de canales de comercialización; estímulo a la formación de cooperativas de incentivo a la protección de la naturaleza y del ambiente; entre otras.

Además se propone un conjunto integrado de políticas regionales y locales dirigidas al apoyo a la comercialización, aumento del valor agregado, compra institucional de pequeños y medianos productores de la región para la merienda escolar, hospitales, guarderías y presidios.

Con relación a los programas específicos, el más importante de ellos es el Programa de la Tarjeta de Alimentación (hoy en plena ejecución: ver resultados más adelante). Este programa siempre ha provocado mucha polémica sobre su efectividad y, sobretodo, sobre sus estrategias de ejecución. El pretende atender a todas las familias definidas como muy pobres<sup>11</sup> y defiende la estrategia de la concesión de recursos monetarios (a través de una tarjeta) para que *“las familias cuiden de su propio abastecimiento”*. *“Además de movimentar el comercio local, baratear los costos de operación y superar las resistencias de las políticas clientelistas, tal sistemática permite que cada familia compre los alimentos que componen su propia dieta”*.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ver los criterios mencionados arriba de los beneficiarios potenciales.

<sup>12</sup> INSTITUTO DE CIDADANIA. Projeto Fome Zero, op.cit.: p.87.



Las características básicas del Programa son las siguientes:

- a) complementar el ingreso de las familias muy pobres (independientemente de que ya sean beneficiadas de otros programas de transferencia de ingreso);
- b) exigir siempre una contraparte específica de las familias beneficiarias en términos de ocupación de sus miembros adultos, como por ejemplo frecuentar cursos de alfabetización, recualificación profesional o incluso prestación de servicios comunitarios compatibles con sus habilidades;
- c) las familias reciben las tarjetas por un período previamente de seis meses o un año, prorrogables mediante reevaluación y mientras persistan las causas de la inseguridad alimentaria que las afecta;
- d) las tarjetas solamente pueden ser utilizadas en la compra de alimentos en supermercados, tiendas, ferias o productores agro-pecuarios previamente cadastrados. La restricción también existe para cualquiera otra mercadería no alimentaria, incluyendo bebidas y comida tipo "*fast food*".

Se propone la implantación gradual del programa, iniciándose con un programa piloto en el primer año (que ya está en curso), con prioridad para las regiones del Nordeste del semi-árido (afectadas por la sequía), aumentando su abrangencia en la medida que se expanda la oferta de alimentos disponibles y los recursos necesarios de modo a alcanzar la meta de incorporar todas las familias muy pobres con ingreso inferior a un dólar *per capita* diario.

De hecho las prioridades de este año se ampliaron, donde, además de las familias del semi-árido Nordesteño (... familias en ... municipios), se incluyó a los campamentos de los Sin-Tierra (hoy con 120 mil familias recibiendo canastas de alimentación); los "*quilombolas*" (antiguas comunidades de los negros); y poblaciones indígenas. Estos últimos grupos se incluyen en el programa específico más emergencial de donación de canastas básicas de alimentos, para las familias con hambre que no tengan acceso a mercados para comprar; para las poblaciones afectadas por calamidades naturales (como la sequía); y los acampados y nuevos asentados de la reforma agraria.

Otra área específica de actuación es el Combate a la Desnutrición Materno-Infantil, ampliando la oferta de productos alimentarios, como la leche, y de nutrientes básicos, para todos los niños inscritos en las redes públicas de servicios de salud y asistencia social, universalizando los programas ya existentes.

Además de ampliar y potencializar los programas de nutrición para los niños menores en la red de salud, también se propone el fortalecimiento de la estrategia de la merienda escolar para los niños de la red pública de escuelas en Brasil. Para los pre-escolares, se propone ampliar los programas de alimentación y nutrición en las guarderías e incluir la atención de los hermanos de los escolares en las mismas escuelas.

Con relación al grupo de las políticas locales, el Programa *Hambre Zero* propone también un conjunto de políticas que pueden ser implementadas por los estados (provincias) y municipios, la gran mayoría en "*parcerias*" con la sociedad civil. Son básicamente programas ya en funcionamiento en municipios con relativo suceso. Algunas de esas propuestas son específicas según las áreas de residencia (urbanas no metropolitanas; metropolitanas; y áreas rurales). Por ejemplo, para las áreas metropolitanas se propone los restaurantes populares (que ya funcionan en algunas ciudades); el Banco de Alimentos (a partir de donaciones); la modernización de los equipamientos de abasto de alimentos; un nuevo relacionamiento con las redes de supermercados. En las pequeñas y medianas ciudades, se agregaría el fortalecimiento del pequeño comercio y la "agricultura urbana", tratando de establecer una conexión entre el abasto y la producción agroalimentaria local. Los programas para las áreas rurales son el apoyo a la Agricultura Familiar, estimulando los gobiernos locales a utilizar su poder de compra directa de productores y pequeñas agro-industrias. Además, se propone otras iniciativas para disminuir costos y aumentar la calidad de los alimentos, como – además de la iniciativa de la demanda institucional y agregación de valor – la asistencia técnica; el acceso al crédito; el apoyo a la comercialización; la infra-estructura apoyada por las administraciones municipales. Finalmente se mencionan estrategias para el apoyo a la producción para el auto-consumo.

El público potencial beneficiario de todas esas propuestas es el siguiente (por área de actuación):

1. Reforma Agraria: el público potencial para la reforma agraria fue estimado tomando en cuenta todas las familias pobres<sup>13</sup> urbanas y rurales sin tierra y aquellos con insuficiencia de área (área total menor que el promedio de los asentamientos rurales). Los resultados son los siguientes: a) "cuenta propia" agrícolas (801 mil) más pluriactivos (620 mil); b) familias de empelados agrícolas (949 mil); pluriactivos (345 mil); y rurales no agrícolas (306 mil); c) familias de desocupados sin jubilación (929 mil, siendo 126 mil rurales). El público<sup>14</sup> sería de 3,1 millones de familias vinculadas a actividades agrícolas y residentes en el medio rural. De ese público potencial, se estima que un tercio, o aproximadamente un millón de familias (cerca de 5 millones de personas) serían prioritarias, puesto que poseen uno o más miembros desempleados.
2. Expansión del seguro social: el número fue calculado a partir de estimativa de personas sujetas a jubilación por edad (más de 60 años para las mujeres y más de 65 para los hombres), pero que no reciben ni jubilación ni pensión públicas. Eso equivale a cerca de 2,9 millones de personas.
3. Bolsa Escuela e Ingreso Mínimo: este programa debe beneficiar prioritariamente las familias pobres de los niños en edad escolar que no frecuentan la escuela (alrededor de 1,6 millones de niños pobres).
4. Producción para el autoconsumo y apoyo a la agricultura familiar: la prioridad para el acceso al programa debe ser para aquellos agricultores familiares, familias de "cuenta propia" residentes en áreas rurales agrícolas (823 mil) y pluriactivas (426 mil).
5. Tarjetas de Alimentación: se trata del programa más amplio, que abarca a todas las familias pobres residentes en áreas rurales y urbanas (9 millones de familias y cerca de 44 millones de personas). La propuesta, sin embargo, es alcanzar la meta de modo gradual, hasta que se supere la línea de pobreza en función del apoyo recibido de políticas estructurales como la generación de empleo e ingreso, la reforma agraria, el apoyo a la agricultura familiar, etc.
6. Ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador: El público potencial es de 15,7 millones de trabajadores formales que no reciben el auxilio-alimentación (que

---

<sup>13</sup> Basado en el criterio anterior a partir de la línea de pobreza de un dólar per capita.

<sup>14</sup> Desconsiderando una posible "vuelta al campo".

existe solamente para cerca del 30% de los trabajadores formales).

7. Canasta básica emergencial: el público prioritario es la población que sufre el efecto del hambre y que la tarjeta de alimentación no logra alcanzar, y que tiene un carácter emergencial. El cálculo aproximado de ese público fue de 613 mil en las áreas urbanas y 662 mil en las áreas rurales, totalizando 1.275 millones de personas.
8. Combate a la desnutrición: se ha estimado 1.341 millón de niños de 0 a 4 años con desnutrición crónica y 1.166 millón de madres.
9. Mejorar la merienda escolar: promueve un aumento cuantitativo y una mejoría cualitativa, beneficiando a todos los niños de 5 a 15 años que frecuentan o no la escuela (casi 35 millones de niños).
10. Restaurantes Populares: la propuesta es alcanzar por lo menos 10% de los trabajadores (empleados y "cuenta-propia" no agrícolas) de las regiones metropolitanas, para que hagan sus comidas cercanas a su local de trabajo; sobretodo en áreas de concentración de trabajadores de bajos ingresos. Se ha estimado algo alrededor de 157 mil personas.
11. Banco de Alimentos; se ha estimado un público prioritario compuesto por los habitantes de la calle (estimado en 30 mil en las áreas metropolitanas) y de por lo menos el 10% de los desempleados (107 mil personas en las áreas metropolitanas<sup>15</sup> y 158,2 mil en las demás áreas urbanas).
12. Agricultura Urbana: se estimó un público prioritario de familias extensas "cuenta-propia" agrícolas más pluriactivas residentes en áreas urbanas no-metropolitanas (cerca de 362 mil familias y 1.665 millones de personas).

#### Origen de los Recursos

La propuesta incluida en el Proyecto *Hambre Zero* para el financiamiento de sus acciones juzgaba necesario juntar las políticas específicas del programa con las políticas del área de educación, salud, regularización fundiária, todo adentro de un *presupuesto propio* en el ámbito federal. Se puso en discusión, en el Congreso Nacional, la idea de un Presupuesto Social que incluyera todos los programas de las funciones de Educación, Salud, Asistencia Social, Habitación Popular, Saneamiento y

---

<sup>15</sup> Esa era una estimativa basada en datos Del 1999; seguramente ha aumentado mucho puesto que el desempleo ha aumentado mucho en las regiones metropolitanas: São Paulo, por ejemplo, ya tiene 2 millones de desempleados.

Reforma Agraria. Este presupuesto sería de *ejecución obligatoria*, tratando de integrar todos los programas del área social que se encuentran dispersos entre los presupuestos Fiscal y de la Seguridad Social, de modo a impedir el cancelamiento o contingenciamiento total o parcial.

Lamentablemente esa propuesta todavía no ha sido aprobada, y la realidad fiscal brasileña sigue imponiendo la desvinculación del 20% de todos los presupuestos federales (sociales o no) para el fondo de estabilidad fiscal que mantiene el superávit primario (actualmente en 4,5% del PIB brasileño).

De ese modo, el Proyecto *Hambre Zero*, frente a las restricciones impuestas por ese modelo fiscal, trata de discutir su financiamiento buscando nuevas fuentes y/o el redireccionamiento de recursos ya disponibles. El *Fondo de Combate a la Pobreza* es una de esas fuentes. Ese Fondo fue aprobado por el Congreso Brasileño en el 2000, pero todavía no dispone de una reglamentación definitiva. Se estima que ese fondo tiene una recaudación potencial de 4 mil millones de reales<sup>16</sup> al año, originarios de un adicional sobre la *Contribución Provisoria sobre Movimentación Financiera (CPMF)* (también llamado el "impuesto del cheque").

Otra forma propuesta de "redireccionar" recursos es el aprovechamiento del valor equivalente a los recursos recaudados por los actuales impuestos indirectos incidentes sobre los productos de la canasta básica. Esta sería una forma de devolver a las personas más pobres los impuestos que pagan, y que inciden proporcionalmente más en relación a su ingreso que las personas más ricas. El valor estimado de la incidencia del impuesto sobre la comercialización de las mercaderías (ICMS) sobre los alimentos de la canasta básica representaban (en 2001) algo alrededor de 9,7 mil millones de reales<sup>17</sup>; lo que representaba alrededor de 0,8% de nuestro PIB.<sup>18</sup>

Finalmente, otra fuente de recursos considerada por el Proyecto *Hambre Zero* son las donaciones en dinero y bienes por parte de empresas y de la "sociedad civil". Se constata que existirían varias iniciativas de ese tipo sin cualquier coordinación por

---

<sup>16</sup> Al cambio actual, um dólar um poco menos de 3 reales, sería algo alrededor de 1,3 mil millones de dólares.

<sup>17</sup> Al igual que el cambio anterior, cerca de 3 mil millones de dólares.

<sup>18</sup> Ver informaciones en Instituto de Ciudadanía, op.cit. p.102.

parte de los gobiernos o de organizaciones de la "sociedad civil". Se propone que una forma de estimular esas "donaciones" es la creación de incentivos, como el descuento sobre el Impuesto sobre el Ingreso. Nosotros criticamos mucho esa propuesta por las experiencias que ya tenemos en Brasil de ese tipo de "incentivos" destinados a empresas: renuncia tributaria para poco resultado.

La verdad es que se hizo un gran "marketing social" con un gran suceso. Las empresas se volvieron "sociales" por que hacen donaciones al Programa. Los ricos aparecen en la televisión haciendo donaciones. Cualquier evento hoy es motivo para recaudar recursos para el *Hambre Zero*. La propaganda en la televisión tiene por mote la siguiente expresión: "O Brasil que come ajudando o Brasil que tem Fome"("El Brasil que come ayudando el Brasil que tiene hambre").

Para el año de 2003, los recursos presupuestarios propios del Gobierno Federal son alrededor de 1,8 billón, más las donaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras y proyectos de cooperación internacional.

La nueva institucionalidad

El documento *Proyecto Hambre Zero* pasó por una serie de debates y discusiones públicas. Las sugerencias hechas para la institucionalidad del Programa fueron las siguientes:

- ◆ Como el combate al Hambre debe ser parte de una política permanente de Seguridad Alimentaria, se requiere una configuración institucional que no tenga un carácter temporario, como es el caso de un Ministerio Extraordinario.
- ◆ Dada la complejidad involucradas en las articulaciones con la sociedad civil y con la propia máquina gubernamental, el rol de la coordinación de una política de seguridad alimentaría tiene que estar directamente vinculado a la Presidencia de la República bajo el riesgo de volverse en una más de las políticas gubernamentales de alcance limitado del Ministerio al cual esté subordinada.

Al fin y al cabo fue creado un *Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA)* que coordina la implantación de las políticas de seguridad alimentaria; selecciona os programas e as ações na área de segurança alimentar; promover a conexão entre as instituições governamentais; acompanha os resultados; apóia o

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e gerencia o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Además del Ministerio, se constituyó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el *CONSEA*, como instrumento de ligación entre el Gobierno y la sociedad civil en la elaboración de propuestas de directrices para las políticas y acciones en el área de alimentación y nutrición. El CONSEA asesora al Presidente de la República en la elaboración de políticas y en la definición de orientaciones para que el país garantice el derecho humano a la alimentación, además de cuidar de la preparación de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, en el primer trimestre de 2004.

Participan del CONSEA 62 (sesenta y dos) consejeros, así distribuidos: 13 (trece) Ministros de Estado, 11 (once) Observadores e 38 (treinta y ocho) personalidades de la sociedad organizada. Todos son nombrados por el Presidente de la República y tienen mandato hasta el 31 de marzo de 2004.

También se recomienda constituir CONSEAs en los municipios, a través de la creación de un equipo compuesto por un tercio (1/3) de representantes gubernamentales de las áreas ligadas directamente a la seguridad alimentaria, dos tercios (2/3) de la sociedad civil que participe activamente de las cuestiones relacionadas a la seguridad alimentaria y observadores, representantes de órganos y entidades de acción nacional o internacional.

En el ámbito del municipio o del barrio, el Programa coloca como condición la formación de un Comité Gestor como instrumento que viabilizar el inicio de la participación en la gestión del Programa Tarjeta Alimentación (*Cartão Alimentação - PCA*), debiendo ser formalizado por medio de instrumento legal por el poder público municipal, con hasta diez representantes, entre titulares e suplentes, de los gobiernos municipales, estaduais y de la sociedad civil. En los pequeños municipios, el Comité Gestor deberá ser compuesto por representantes del poder público municipal y/o estadual, representantes de los beneficiarios de la Tarjeta Alimentación y representantes de la sociedad civil organizada en los consejos municipales ya constituidos (Ej: Consejo Municipal de Salud, Consejo de Asistencia Social, Consejo Municipal de Educación, Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable). La

participación en el Comité Gestor es considerada como servicio público relevante, y no hay ningún tipo de remuneración de cualquiera especie para sus representantes.

El Programa propone, además, la creación del *Programa de Acción Todos por el Hambre Zero (PRATO)* que equivale a los antiguos *Comités de Acción por la Ciudadanía y contra la Miseria*. El *PRATO* será compuesto por voluntarios, que organizarán la sociedad civil en el combate al hambre, y además debe dar nociones de ciudadanía a las personas beneficiarias del Programa. El *PRATO* puede ser formado por/en iglesias, barrios, escuelas, clubes e locales de trabajo. Tiene como objetivo la movilización social de todos los brasileños. Será responsable por recoger donaciones, por la agregación de voluntarios para la realización de actividades para la comunidad, por la promoción de programas de educación alimentaria y por la creación de prototipos de multiplicadores. Le tocará también al *PRATO* organizar los productos recibidos por tipo o categoría y transferir, semanalmente, para el Centro de Recepción de Donaciones (CRD) o para el Consejo Operativo de la Campaña *Fome Zero* (el *COPO*). El sería la parte operacional del *CONSEA*.

Finalmente están los *Agentes de Seguridad Alimentaria del Programa Fome Zero* (el *SAL*). Son personas de la misma comunidad, que acompañan el progreso de las familias beneficiarias con relación a los proyectos ofrecidos. Ellos son capacitados por educadores populares que harán parte de un grupo denominado *TALHER*, que además elaboran los materiales y construyen la metodología de enseñanza. Las clases de higiene, culinaria, horta comunitaria, etc., son apoyadas por profesionales de las mismas comunidades, reclutadas y capacitadas por el *TALHER*.

## CONSIDERACIONES FINALES

Tratando de dejar más claro aquello que los informes internacionales no lo plantean, el cuadro de franco retroceso social presentado es resultado de un modelo que nos viene prometiéndolo en las últimas dos décadas la *modernización* o aún una *necesaria transición* para que nuestros países puedan incorporarse al llamado 'primer mundo'.

A pesar de mi optimismo militante y de la esperanza que hoy comparto con mis compatriotas brasileños por la elección del primer presidente de la clase trabajadora en la historia de nuestro país - no puedo dejar de expresar mi preocupación sobre el



debate alrededor de las llamadas alternativas, no apenas para enfrentar pero sobretodo para superar esa difícil y compleja situación social en que nos encontramos. Nosotros los que no creemos en el modelo de "modernización" excluyente, además de pelearnos por las inevitables medidas de corto plazo para que las personas no tengan hambre - como lo plantea el mismo Presidente Lula para Brasil - tenemos también la obligación de plantear alguna perspectiva de futuro que empiece a ser construida en el presente.

A mi juicio, eso significaría plantear una verdadera Política Social que no sea apenas residual y focalizada pero que represente, ella misma, una política de desarrollo, que esté presente en todas las demás políticas gubernamentales. Considero que será esa Política Social la única alternativa real de ciudadanía para aquellos que seguramente no tendrán ninguna condición de incorporarse por el "mercado". Eso también implica en perder el miedo (que persiste en algunos sectores de la misma izquierda hoy) de pensar y reconstruir un Estado como un espacio verdaderamente público y como una alternativa de incorporación democrática de las grandes mayorías que no tienen voz ni poder de presión en el ámbito de nuestra sociedad.

El Programa de Gobierno de Lula para Brasil hace un esfuerzo serio en ese sentido. Al mismo tiempo que tiene planteado un Programa para el Combate inmediato del Hambre – estableciendo una Política de Seguridad Alimentaria – tiene definida una Política de Protección Social que valoriza los beneficios y los servicios sociales públicos y universales para la gran mayoría de la población. Además, la Política Social está planteada como una sola unidad con la Política de Desarrollo, donde serán privilegiadas aquellas acciones públicas que valoricen el trabajo y la producción nacional, o sea, incentivando todas aquellas actividades económicas y sociales que al mismo tiempo generen empleo, considerado, después del hambre, la prioridad absoluta.

Al contrario de los organismos internacionales, no creemos ni en fórmulas ni en recetas. El camino es político e histórico. Y las diversas formas de lucha, según la historia de cada uno de nuestros pueblos, son legítimas.