

## **La política social como instrumento de la lucha contra la pobreza: el caso brasileño**

Política social internacional. Consequências sociais da globalização.  
Wilhelm Hofmeister (org). Konrad-Adenauer-Stiftung,  
Rio de Janeiro, 2005, 244 páginas.

Política social preventiva: desafío para o Brasil.  
Dieter W. Benecke & Renata Nascimento (orgs.). Konrad-Adenauer-Stiftung,  
Rio de Janeiro, 2003, 456 páginas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/Brasil):  
<http://www.pnud.org.br>.

Programa Hambre Cero del gobierno brasileño:  
<http://www.fomezero.gov.br>.

Después de la victoria de Lula en las elecciones presidenciales brasileñas del año 2002, muchos dirigieron su mirada hacia Brasil como un país donde, con casi total seguridad, el nuevo gobierno del Partido de los Trabajadores pondría en práctica todo un catálogo de políticas públicas con el objetivo final de disminuir las lacerantes desigualdades sociales que constituyen la marca registrada de este país-continente, campeón mundial de la desigualdad pues está entre las tres naciones más desiguales del mundo (el 10% más rico concentra el 45,7% de la renta per capita mientras el 50% de los más pobres poseen apenas el 13,5 %). Siempre que se aborda este tema vienen a la memoria las palabras del antecesor de Lula, el sociólogo Fernando Henrique Cardoso...“Brasil no es un país pobre, es un país injusto”. Las obras y links que comentamos en esta reseña bibliográfica proponen una aproximación a la política social como instrumento fundamental de la lucha contra la pobreza, desde el presupuesto de que el diseño e implementación de este tipo de política constituye un desafío para cualquier gobierno que se proponga disminuir las desigualdades.

Los dos libros analizados son el resultado de seminarios organizados por la Fundación Konrad Adenauer en Brasil (<http://www.adenauer.com.br>), una fundación política alemana de orientación demócrata-cristiana que viene desarrollando desde hace décadas un interesante trabajo en América Latina fomentando el diálogo, los estudios y la reflexión en temas como los derechos humanos, las relaciones euro-latinoamericanas, la democracia participativa, el

fortalecimiento del Estado de Derecho y de la economía social de mercado, la justicia social y el desarrollo sostenible. Bajo el título “Política social preventiva: desafío para o Brasil”, se recogen las ponencias de los participantes en un seminario organizado en Río de Janeiro, en el año 2003. Divididas en cuatro apartados (aspectos sociales dentro de la política económica, políticas sociales asistencialistas, opciones de empleo y renta, prevención de la exclusión social), los trabajos presentan un denominador común que, por cierto, refleja la idea central de la obra colectiva: la mejor política social es una prudente política económica que considere los aspectos tradicionales de la economía como inversiones, ahorro, consumo, empleo, tecnología, innovación e investigación, estabilidad monetaria, equilibrio presupuestario del Estado y un sistema tributario justo. En términos simplificados, como afirma el organizador Dieter Benecke, “una prudente política económica busca condiciones favorables para el crecimiento, la solidez de las finanzas públicas y la justicia social a través de instrumentos de redistribución”. Hasta aquí nada de original, ni tampoco nada de escandaloso...que no se asusten los enemigos del neoliberalismo que pueden pensar que se están recitando de memoria los términos del vilipendiado Consenso de Washington. Esta es, a grandes rasgos, la política económica que el gobierno de Lula viene desarrollando en sus dos años en el poder, con buenos resultados, reconocimiento internacional y críticas de los sectores más a la izquierda de la sociedad brasileña pero, también debe decirse, con pírricos resultados en la lucha contra la pobreza.

La política social se entiende en estas obras no sólo como una parte integral de la política económica, sino también como una política que requiere un diseño propio de acuerdo a necesidades actuales y futuras, como fue recordado en la Cumbre mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Social de Copenhague, en 1995. Después de un examen de las características de la política social en el sistema de mercado y en el sistema de planificación central, el organizador de la obra presenta su óptica sobre la realidad brasileña llegando a la conclusión de que Brasil corresponde a la categoría de un sistema mixto caracterizado, sin embargo, más por los mecanismos de mercado que por los de planificación central. Ello explica que la política social en Brasil deba obtener la mayor parte de sus recursos mediante la recaudación de impuestos y contribuciones.

Otro aspecto interesante que se aborda es la tentación asistencialista que está presente en las políticas públicas de corte social en países en situación de emergencia, con una buena parte de su población viviendo por debajo del umbral de la pobreza. Este es el caso brasileño, más acentuadamente en las regiones Norte y Nordeste y en las grandes bolsas de pobreza —hasta un total de 13 según fue definido recientemente por el PNUD-Brasil— que concentran

a lo largo y ancho de la geografía brasileña cerca de 26 millones de almas en situación calamitosa. En estas bolsas de pobreza encontramos 600 municipios con una población comparable a la de Marruecos, en un área que corresponde a cuatro veces el territorio de Alemania y con un IDH similar al de Uganda (147 lugar en una lista de 175 países). Cabría añadir aún a estas desoladoras cifras las bolsas de miseria que se han formado en las periferias de las regiones metropolitanas, o incluso en su propio seno, pero que al estar embutidas en ellas no aparecen siempre definidas claramente. Quienes conozcan São Paulo o Río de Janeiro saben de que estamos hablando.

Las cifras cantan. Según datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 47 de los 180 millones de brasileños son miserables considerándose como tales aquellos con una renta inferior a 108 reales mensuales (unos 33 euros aproximadamente), una cantidad suficiente para el consumo diario de 2.288 calorías. Por otra parte, la miseria aumentó en el año 2003, de un 26,2 % a un 27, 2%. En las ciudades este incremento fue más significativo, del 16,6 % creció al 19,4% y afectó más a los niños y jóvenes (entre los primeros hasta los 15 años la tasa de pobreza es 50% mayor que la tasa media del país y entre los segundos, se calcula que 27 millones de brasileños hasta los 17 años viven en la miseria). Además, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD, Brasil está clasificado como país de desarrollo medio, ocupando la posición 72 entre 177 países, con un IDH de 0,775. No obstante, debe alertarse sobre los necesarios cuidados que deben tomarse al examinar algunas clasificaciones de pobreza que son calculadas a partir de un promedio nacional. Las precauciones se centran en las desigualdades que los promedios ocultan, desigualdades que en el ámbito de las políticas sociales, centradas en la persona, encubren problemas que deben ser subsanados. En el caso brasileño este promedio oculta las graves desigualdades sociales y regionales del país. Por ejemplo, utilizando el criterio del IDH, Brasil tiene zonas con un IDH alto, como la ciudad de Sao Caetano do Sul con IDH de 0,919, y otras con IDH similares a Etiopia (como Manari con IDH 0,359).

El perfil de la pobreza en Brasil ha sido contemplado en el reciente informe "Invirtiendo en el Desarrollo: un Plan Práctico para alcanzar los ODM", del PNUD-Brasil, de 2005. En este documento se destaca la desigualdad entre las regiones del país y se presentan las áreas que más necesitan ayuda para desarrollarse. De este total, 4 están localizadas en el Nordeste, 4 en el Norte, 1 en el Centro-Oeste, 2 en el Sudeste y 2 en el Sur. Llama la atención la existencia de estas zonas en áreas hasta entonces consideradas desarrolladas, como el Sur. Además de la desigualdad regional, estudios realizados por institutos de investigación brasileños, presentan una desigualdad social que destaca grupos vulnerables como negros y mujeres que presentan los peores indicadores

sociales, con más dificultad para acceder a servicios públicos y mejorar sus condiciones de vida. El IBGE presenta un perfil básico de la pobreza en Brasil: familias con muchos hijos, lideradas por mujeres, siendo que 8 de cada 10 de estas familias son negras o mulatas. En el año 2001, según el PNUD Brasil, los negros eran el 46% de la población, siendo que entre el 10% de los más pobres del país, el 69,6 % eran afrodescendientes. Y a pesar de estos datos es frecuente escuchar en Brasil que el país es una “democracia racial”.

Para responder a este auténtico holocausto, ya el anterior gobierno brasileño intentando huir de las políticas sociales de corte asistencialista, empezó a realizar políticas de transferencia de renta, condicionadas a acciones del beneficiario, con el objetivo de romper el círculo de la pobreza. Un ejemplo fue el “Programa Bolsa-Escuela”, que transfería una especie de beca (en torno a 10 euros) a cada niño o joven de familia de baja renta, condicionada a la frecuencia del mismo a la escuela. Se intentó así elevar el grado de escolaridad de estos jóvenes para promover una mejor formación, posibilitando su inserción en el mercado de trabajo. En la gestión del presidente Lula el combate al hambre y la pobreza, y la promoción del desarrollo, se convierten en prioridad de la agenda social nacional. Un ejemplo es el “Programa Bolsa Familia” —en el nivel federal, a parte de los programas desarrollados a nivel *estadual* y municipal— que engloba cuatro políticas sociales de transferencia de renta (beca-escuela, tarjeta de alimentación, beca-alimentación y auxilio-gas). Un importante cambio fue la creación de un registro único de beneficiarios, facilitando así la localización del beneficiario más vulnerable, tanto en su condición social como geográfica.

Lo cierto es que transcurrida la primera mitad del mandato de Lula, la política social y su gestión continúa siendo rediseñada y las críticas son abundantes habida cuenta del fracaso del tan publicitado —y conocido superficialmente en Europa— programa Hambre Cero. Este programa, con innumerables problemas en su diseño, con errores conceptuales garrafales sin distinguir entre pobreza y hambre y sin considerar el universo de la población al que iría dirigido, con un baile de dimisiones y ceses entre sus sucesivos responsables, fue el mascarón de proa de las políticas sociales del gobierno Lula en sus primeros meses de mandato. Finalmente se le ha incluido bajo el paraguas del programa Bolsa Familia. Para unos, dos años después sus resultados no son nada despreciables, aunque están lejos de resolver el problema del hambre en Brasil. Hasta noviembre de 2004 se habría atendido a 5,3 millones de familias en 5.500 municipios y el objetivo para el 2006 es beneficiar a 11,5 millones de familias. Para otros, el programa Hambre Cero —definido por Lula como “el mejor programa de transferencia de renta del mundo”— ha tenido problemas de aplicación y gestión pero lo que de verdad se cuestiona

---

es su carácter asistencialista y que no trate de atacar las raíces de la miseria sino apenas paliarlas desde un Estado protector y, además, en regiones donde en clave política clientelística el gobierno intenta obtener réditos electorales a cambio de migajas de pan.

Nunca llueve a gusto de todos incluso en las regiones donde, cómo sucede en el Nordeste brasileño, no llueve casi nunca. Ni tampoco faltan los consejos para mejorar la política social del gobierno que debería distribuir mejor la renta para combatir la pobreza, coordinar los diferentes programas sociales —en el nivel federal pero también con las otras administraciones regionales y locales— para que lleguen simultáneamente a una misma comunidad, intensificar los mecanismos de fiscalización de sus políticas que podría ser efectuada en el nivel local por grupos de la propia comunidad afectada para verificar si la contrapartida de las familias está siendo cumplida (enviar a los hijos a la escuela, cuidar de la nutrición, etc.) y, por último, garantizar que los beneficios de las políticas sociales lleguen a los más pobres entre los pobres pensando que, cómo afirma el economista brasileño Francisco Ferreira, “la miseria en Brasil tiene color, el negro, tiene edad, la infancia, y tiene región, el Nordeste”.

*Bruno Ayllón*