

El Brasil de Lula y la lucha contra la pobreza: Resultados y oportunidades

Santiago Herrero Villa

Vicepresidente de CEFICALE,

Centro de Estudios, Formación e Información sobre la Cooperación América Latina y Europa

El pasado 24 de junio, el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) hizo oficial lo que todos daban por hecho. Luiz Inácio Lula da Silva repetirá como candidato en las elecciones presidenciales del próximo 1 de Octubre, bajo el slogan "Com a força do povo, Lula de novo". Es, pues, un momento adecuado para hacer un rápido balance de algunos de los resultados de su presidencia en cuanto a la prioridad anunciada de la lucha contra la pobreza. Puede también ser oportuno analizar la influencia del Brasil de Lula en los distintos frentes que esta lucha tiene abiertos en el mundo, desde la liberalización del comercio (Ronda Doha) hasta las políticas de cooperación al desarrollo de los principales donantes y la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Según todas las encuestas, Lula tendría otros cuatro años para "continuar el proceso de cambio" y ampliar el papel de Brasil en el panorama internacional del desarrollo sostenible.

Promesas y realidades: Resultados a pesar de todo

El 1 de enero de 2003, en el acto de toma de posesión, Lula anunció las grandes líneas que iban a vertebrar su mandato en torno a la lucha contra la pobreza. Durante los primeros meses de su presidencia se puso en marcha el proyecto Hambre Cero, destinado a seis millones y medio de familias, para el que consiguió un millón de dólares en concepto de asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Inmediatamente lanzó el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. Los fiscales especiales de trabajo han liberado a más de 13.000 trabajadores en estado de esclavitud o trabajo degradante desde 2003.

Al mismo tiempo, consiguió una subida del 20% en el salario mínimo nacional y lanzó una reducción de un 16% del gasto público, fundamentalmente a través de un programa de recortes en las pensiones y un aumento de la edad de jubilación de los funcionarios. A pesar de la oposición masiva de la función pública y de partes importantes de su propio partido, la reforma de la Previsión Social aprobada por el Parlamento sentaba las bases para un aparato de Estado más productivo, más justo y menos oneroso. Parecidas dificultades tuvo la reforma del Sistema Tributario Nacional, tramitada legislativamente como reforma constitucional ya que afectaba directamente los derechos recaudatorios de los estados federados.

Los trámites parlamentarios de las dos medidas citadas coincidieron con el lanzamiento de otros elementos básicos en la lucha contra la pobreza:

El Plan de Acción para la erradicación del analfabetismo (el 14% de los brasileños) ha conseguido, en sus tres años de existencia, una reducción del absentismo escolar entre el 18 y el 29% de los jóvenes entre 5 y 17 años de edad. En cuanto a la enseñanza universitaria, el Programa Universidad para Todos (PROUNI) ofreció, en 2005, ciento doce mil becas de estudio en 1.412 instituciones en todo el país.

El programa Beca – Familia, destinado a cubrir las necesidades básicas de más de tres millones de núcleos familiares (hoy llega a más de nueve millones), está considerado como el mayor programa de transferencia de rentas del mundo y alcanzó unos recursos de dos mil trescientos millones de dólares en 2005.

Particular importancia tuvo el Plan Nacional de Reforma Agraria que contemplaba entregar granjas a 400.000 familias de campesinos sin tierras (de las que, en 2005, las han recibido solamente 70.000) y emitir títulos de propiedad a otras 500.000 familias de granjeros, ya asentadas, que no habían recibido del Gobierno la documentación acreditativa.

Un minucioso retrato de la realidad brasileña, divulgado a finales de noviembre de 2005 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística¹, muestra que Brasil es un país menos desigual. La tasa de pobreza de 2004 descendió un 8% comparada con el año anterior. En el campo de la salud, la tasa de mortalidad infantil bajó del 69% en 1980 al 26,6%, en 2004.

Más recientemente, otro estudio ("Crecimiento pro-pobre, la paradoja brasileña"²) dirigido por Marcelo Neri, director del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas y realizado en colaboración con el Centro Internacional de la Pobreza, vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), revela que la mitad más pobre de la población incrementó en 2004 su renta personal en un 14,11%, cuatro veces el promedio del país. De ese porcentaje, el mercado laboral generó un 10%. El resto se atribuye a los programas de previsión social citados anteriormente.

La paradoja a la que se refiere el título del citado estudio es que el ingreso de los pobres creció, entre 1995 y 2004, un 0,73% al año, en medio del estancamiento de la economía brasileña que redujo la renta media per cápita en un 0,63% anual. El proceso permitió a los más desfavorecidos, la mitad de los brasileños, ampliar su participación en el ingreso nacional desde un 9,79% en marzo de 2002 a un 12,24% en octubre de 2005. Mientras, el 10% de la población con mayor riqueza retrocedió del 49,47 al 46,31% de la renta generada. Brasil, que ocupó el tercer lugar entre los países de mayor desigualdad por muchos años, pasa ahora al décimo lugar.

Todos estos resultados han sido conseguidos dentro del mantenimiento de la más estricta ortodoxia en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil, la asunción milimétrica del servicio de la deuda externa entre ellas. Con esta decisión, Lula se ganó muy pronto el respeto de las instituciones financieras internacionales.

Aumento de la presencia internacional de Brasil. Un mecánico invitado a Davos

En 2005, Lula es sorprendentemente invitado a participar en el Foro de Davos, la enseña del capitalismo globalizador. Acude, entre las críticas de muchos integrantes del Foro Social de Porto Alegre, para decir ante los dirigentes de la economía globalizada que *"no es posible continuar un orden económico donde pocos pueden comer cinco veces al día y muchos pasan cinco días sin comer en el planeta tierra, que es preciso un nuevo orden económico mundial y que el resultado de la riqueza sea distribuido de forma más justa para que los países pobres tengan la oportunidad de ser menos pobres"*.

Durante su primer mandato, Brasil ha aumentado considerablemente su papel político en el escenario internacional. A pesar de todos sus problemas, ha hecho valer su posición de octavo PIB del mundo en tres frentes, todos ellos fundamentales en el marco de la lucha mundial contra la pobreza: la reforma de Naciones Unidas, el proceso de integración latinoamericana y las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el primer caso parece haber ganado el apoyo de México y Argentina para colocar a un país latinoamericano en el Consejo de Seguridad. En el segundo, Lula ha multiplicado viajes y esfuerzos para que todos los países de la región caminen hacia mayores niveles de democracia, desarrollo y cohesión social y aparece como el gran impulsor del MERCOSUR, y del acercamiento de este bloque al resto de América Latina y el Caribe.

En el contexto mundial, Brasil se ha convertido en el país que lidera el G-20 y forma un sólido bloque (G-3) junto con India y África del Sur, poniendo la intransigencia del mundo en desarrollo, en cuanto a los aranceles y las subvenciones agrícolas, frente a la intransigencia de los países industrializados, en defensa de la libertad del comercio industrial y de servicios. A la hora de escribir estas líneas, el combate parece haber terminado en tablas con un estrepitoso fracaso de la llamada Ronda Doha. A juzgar por las declaraciones de los máximos representantes europeos y norteamericanos, el Occidente industrializado se resiste a aceptar un diálogo que aúne los criterios de desarrollo sostenible con la liberalización del comercio, conceptos inextricablemente unidos en la realidad pero totalmente separados en la práctica negociadora de los países desarrollados.

¹ <http://www.ibge.gov.br>

² <http://www.fgv.br/cps/pesquisas/propobre/>

Lula y la política de 'Ayuda al Desarrollo' del mundo occidental: ¿Quién puede enseñar a quién?

Lula fue uno de los once dirigentes de países en desarrollo que respondieron a la invitación de participar en un "diálogo alargado" con los líderes del G-8 en la ciudad francesa de Evian en 2003. Allí, el brasileño volvió a exponer su propuesta de crear un Fondo Mundial contra el Hambre, "realidad intolerable", que podría financiarse con una tasa sobre el comercio internacional de armas y con un porcentaje de los pagos de deuda externa de los países emergentes a los desarrollados. Criticó a la Organización Mundial del Comercio por sus "resistencias a suprimir los subsidios multimillonarios a la agricultura", y censuró igualmente el retraso de una cuestión crucial como era el "acceso a los medicamentos" por los países pobres, es decir el derecho de los gobiernos a suministrar medicamentos genéricos para tratar enfermedades como el SIDA, sin someterse a los precios fijados por las multinacionales farmacéuticas propietarias de las patentes. Aquella intervención reforzó su posición sobre la política de cooperación al desarrollo del mundo industrializado, plasmada desde 2000 en los llamados "Objetivos de Desarrollo del Milenio"³. Mientras que sus líneas fundamentales coinciden con los ODM en cuanto al compromiso de reducir (de 1990 a 2015) a la mitad la proporción de personas en la indigencia y con hambre, su práctica es ligeramente distinta.

Durante décadas, los principales donantes mundiales consideraban una prioridad la financiación de proyectos de desarrollo social, mayoritariamente en zonas rurales. Los nuevos "mantras" de los ODM reducen el desarrollo social exclusivamente a los sectores de Salud y Educación bajo el epígrafe "acceso a servicios sociales básicos". Los elementos de transporte, mejora de infraestructuras socioeconómicas y ayuda al desarrollo de organizaciones locales de vertebración social quedan fuera del marco elegible para la financiación al "desarrollo social". Este enfoque, apadrinado fundamentalmente por las potencias anglosajonas, ha causado no pocos problemas en agencias y organizaciones donantes tan importantes como la Comisión Europea, gestora del 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del planeta. Hoy, seis años después, los grandes donantes parecen mirar hacia el pasado e intentar reorganizar de nuevo los parámetros de la cooperación. Un dato aparentemente menor, pero de gran significado, es la reestructuración de las líneas temáticas de financiación de la UE, presentada por la propia Comisión Europea. Como gran novedad aparece un programa llamado "Investing On People"⁴, cuya descripción se asemeja sospechosamente a los antiguos programas de desarrollo social y a alguna de las prácticas desarrolladas en el Brasil de Lula. Aunque escasamente dotado en principio (su previsión es de doscientos millones de euros), el hecho de que se encuentre entre las líneas financieras no sometidas al control comitológico de los Estados miembros de la UE permite albergar esperanzas con respecto a su desarrollo futuro.

Por otra parte, las 'nuevas tendencias' de la cooperación se basan fundamentalmente en programas de apoyo sectorial (SWAP, por sus iniciales en inglés) y de apoyo presupuestario directo o sectorial. Por su condición de país de renta media, no parece que Brasil vaya a beneficiarse de este tipo de programas, pero puede servir como modelo de ejecución y mostrar a la comunidad de donantes que el concepto de las tres "Cs" ("Coordinación, Coherencia y Complementariedad") es posible en la práctica y no sólo en papeles llenos de buenas intenciones, como sigue siendo el caso. Particularmente grave es la falta de coherencia entre las políticas de ayuda al desarrollo y las políticas comerciales del mundo desarrollado (OMC). Como han denunciado desde hace años numerosos líderes de países en desarrollo, Lula entre otros, una rebaja de pocos puntos reales en los aranceles de la UE a los productos agropecuarios de países como Brasil, Senegal, India o Argentina supondrían unos ingresos reales y una ayuda al tejido productivo y a la creación de empleo del país exportador muchísimo mayor que lo que suponen las 'migajas' de unos pocos cientos de millones de euros cada cinco años, período de validez habitual de los documentos estratégicos y los planes indicativos nacionales correspondientes a cada país receptor de ayuda.

³ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

⁴

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/82&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

En cuanto a las demás prioridades fundamentales de los ODM, no existen grandes problemas en cuanto a sus enunciados –e incluso su ejecución– por parte de los grandes donantes occidentales y la política brasileña de reducción de la pobreza: lograr la educación primaria universal; reducir la mortalidad infantil en dos tercios y la materna en tres cuartos; promover la igualdad de género; combatir la propagación del VIH-SIDA la malaria y otras enfermedades ligadas al subdesarrollo; asegurar la sostenibilidad medioambiental y crear una sociedad global para el desarrollo entre el Norte y el Sur. No conviene olvidar aquí que Brasil es también donante de cooperación⁵ en América Latina y Timor Oriental y aplica rigurosamente estos criterios.

En lo que se refiere a los llamados “elementos transversales”, Brasil demuestra ser algo más que un ‘alumno modelo’. Los programas de educación básica y universitaria incluyen el indicador de género, las minorías indígenas reciben ayuda del Gobierno en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y programas medioambientales como el PPDG 7, cofinanciado por una línea presupuestaria horizontal de la UE, han obtenido buenos resultados en la defensa de la Amazonia, únicamente ensombrecidos por las auditorías sobre su gestión financiera, actualmente en el centro de un contencioso político nacional e internacional.

Los retos de su (posible) segundo mandato: ¿Un nuevo líder para el tercer mundo?

Como hemos visto, la acción internacional de Brasil se conforma en torno a tres áreas prioritarias, todas ellas importantes en el combate contra la pobreza:

En el plano de la integración continental, fundamental para el desarrollo de América Latina, la actividad de Lula debería producir algunos avances significativos, sobre todo a través del llamado “consenso de Buenos Aires” y su papel de pivote entre los gobernantes de izquierda moderada clásica (Kirschner, Bachelet) y los populistas (Morales, Chávez). Su ejercicio de moderación en la crisis de las nacionalizaciones bolivianas puede repetirse en el seno del MERCOSUR y ayudar a que la integración de Venezuela en el bloque se convierta en un elemento de avance y no de retroceso. Las relaciones adquiridas con la debilitada Comunidad Andina de Naciones pueden consolidarse en algo parecido al inicio de un proceso de integración sudamericana que podría desembocar en una alternativa al ALCA, más realista que la retórica propuesta de Hugo Chávez.

En segundo término, el fracaso de las sesiones negociadoras de la OMC en julio han confirmado el liderato de Brasil y su capacidad de aglutinar en torno al G-3 las aspiraciones de los países en desarrollo de todo el mundo incluidos los africanos, a los que las grandes potencias industrializadas han intentado aislar y atraerse por todos los medios. Parece claro que no habrá total liberalización industrial y de servicios si los Estados Unidos, la UE y Japón no se toman en serio las propuestas agrícolas del G-20. Por último, la agenda de la lucha contra la pobreza pone también al Brasil de Lula en una situación de privilegio en la hora de la evaluación intermedia de los ODM. Con unos resultados muy lejanos a los enunciados en la cumbre de Nueva York, los grandes donantes de ayuda al desarrollo del mundo tendrán, inevitablemente, que sentarse a discutir con aquellos países en desarrollo que puedan presentar propuestas concretas que estén demostrando su eficacia. Brasil está entre ellos.

La nueva base reglamentaria de la Unión Europea, tal y como la ha exigido el Parlamento Europeo en su rechazo a las propuestas de la Comisión del pasado mes de mayo, puede tener consecuencias negativas para toda Latinoamérica en general. Todos los países de la región se consideran como “de renta media” y, por lo tanto, tendrían derecho a una cooperación “técnica y financiera” pero no a acciones puras de desarrollo. Está por ver el resultado final de los nuevos reglamentos europeos (que pueden aprobarse antes de finales de año) pero la discusión interinstitucional en la UE puede dar una oportunidad para que los países receptores articulen sus posiciones y hagan escuchar su voz. Si así lo hacen, podrían ganar influencia en la inmediata redacción de los nuevos documentos estratégicos regionales y nacionales, tras la aprobación de las nuevas bases legales de la cooperación europea.

⁵ <http://www.abc.gov.br/default.asp>

El ejemplo brasileño en la mejora de su cohesión social interna le capacita notoriamente para influir, tanto en la región como frente a la UE, en la articulación programática que este concepto, definido como el gran problema de América Latina en la cumbre de Guadalajara de 2004, tome en las estrategias de desarrollo de donantes y receptores. Hasta ahora, la declaración de Guadalajara sólo se ha visto traducida en un pequeño programa de la UE, EUROsocial, y aún no ha producido programas de actuación específicos ni ha financiado proyectos concretos.

En definitiva, el panorama parece propicio para que Brasil, el 'gigante de América Latina' ocupe finalmente, bajo la dirección de Lula, un papel importante en los escenarios latinoamericano e internacional ante los grandes desafíos que la erradicación de la pobreza plantea al mundo.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org