

■ BRASIL

La equidad postergada



Las políticas sociales siguen subordinadas a la lógica económica, y aunque el gobierno de Lula alienta a la sociedad civil a participar en ellas, la pregunta de fondo es cómo será posible superar la desigualdad sin un cambio sustancial del sistema neoliberal hegemónico. La prioridad concedida al ajuste fiscal prácticamente anula los intentos de construir la equidad.

Grupo de Referencia de Social Watch Brasil
Guacira César de Oliveira

Iara Pietricovsky¹

En 1995 el gobierno brasileño asumió varios compromisos para combatir la pobreza y la exclusión social en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de Copenhague, y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, de Beijing.

Durante la revisión y evaluación de esos compromisos por las Sesiones Especiales de la ONU en 2000, el Informe de Social Watch² (edición brasileña) presentó una evaluación del desarrollo social en los cinco años transcurridos tras ambas conferencias. Allí se plantearon algunas de las siguientes interrogantes: ¿Hasta qué punto podemos realmente afirmar que en este período quinquenal las políticas sociales no fueron simplemente “residuales y subsidiarias” de la política económica? ¿Hasta qué punto esas políticas no se limitaron a distribuir premios consuelo a los perdedores del nuevo orden?

La premisa del informe sostenía que el desarrollo social no puede ser sometido al mercado. Los autores advirtieron cómo la mayor valorización de los mercados en la década de 1990 llevó a creer que el mercado es capaz de resolver los problemas sociales, y que luchar contra su lógica e imposición es un esfuerzo inútil.

Las conferencias internacionales, como las de Copenhague y Beijing, presentaron otra perspectiva: los mercados no son portadores de soluciones sino meros instrumentos creados por las sociedades para organizar sus vidas productivas.

Lessa y Cardim afirman que los “mercados son instrumentos, no fines en sí mismos”.³ El uso de los mercados como base reguladora de las relaciones es una mistificación promovida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y demás instituciones multilaterales. De hecho, el mercado discrimi-

na, otorga privilegios y excluye a los seres humanos de los beneficios que produce ocasionalmente.

La formulación de políticas públicas en el espíritu de Copenhague y Beijing significa trascender los mercados. Implica reflexionar sobre el desarrollo social como meta del progreso económico y dejar de creer que el desarrollo social es un corolario natural del desarrollo económico, separado de la aplicación de la democracia política.

Lessa y Cardim concluyen que una agenda positiva para un Estado nuevo exige el firme compromiso con el desarrollo social, y una nueva percepción del papel de las políticas públicas y su conexión con la sociedad civil organizada. Esto significa radicalizar la democracia y fortalecer al Estado para que pueda ejercer su función moderadora, así como expandir la democracia participativa.

Durante la década de 1990, el Estado se adaptó a la globalización del capital bajo la hegemonía de Estados Unidos. Este tipo de globalización tenía el objetivo de construir las capacidades del país para sostener la competitividad del capital internacional, en detrimento de su función de fomento del desarrollo nacional. Las privatizaciones provocaron la transferencia de los bienes del Estado hacia las empresas privadas, o sea, de la esfera pública hacia el mercado, lo cual propinó un golpe a las entrañas del Estado. En otras palabras, los bienes públicos construidos colectivamente por la sociedad brasileña pasaron a ser de posesión privada, en la mayoría de los casos para aumentar los bienes de las corporaciones multinacionales.⁴

El Informe 2000 de Social Watch (edición brasileña) analizó la perpetuación de la desigualdad en el contexto brasileño. Comenzando por la historia colonial caracterizada por la esclavitud y el patrimonialismo,⁵ la desigualdad socioeconómica sigue excluyendo a una proporción importante de la población de los beneficios sociales, culturales,

económicos, tecnológicos y científicos existentes. Luego de analizar la política macroeconómica y las políticas sectoriales relacionadas con los derechos universales, como la educación, la salud y las dimensiones de raza y género, el informe señala: “La conclusión central de todo lo que se discutió aquí es irrefutable: el gobierno brasileño no cumplió el compromiso esencial de Copenhague. A pesar de que implementó importantes programas sectoriales, afectados por la adversa coyuntura económica y por los límites impuestos por el acuerdo con el FMI, ni siquiera el evaluador más panglossiano dejaría de observar que las políticas sociales siguen subordinadas a la lógica de la política económica.”⁶

La era Lula

En medio de grandes esperanzas, Luís Inácio Lula da Silva asumió el poder en 2003 con un fuerte respaldo popular y el reclamo expreso del pueblo por un cambio en el rumbo del país. Durante los dos primeros años de su mandato los movimientos sociales contuvieron sus críticas y trataron de comprender las tendencias y los choques de las diversas fuerzas políticas y económicas. Sin embargo, luego de dos años de observación es evidente que el gobierno de Lula optó por continuar la aplicación del modelo anterior de política macroeconómica. El mismo subordina las políticas sociales a la política económica, y a la vez, paradójicamente, estimula a la sociedad civil organizada a participar más activamente en la elaboración de las políticas públicas. Sin embargo, no queda claro cómo se pueden cambiar modelos de desigualdad tan arraigados sin alterar la política económica. Ese es el desafío: tener un sistema que asegure el acceso a las políticas universales para todo el pueblo. ¿Será posible que los grupos sociales históricamente excluidos y discriminados tengan un acceso diferenciado al Estado para poder superar esas inmensas desigualdades? ¿O seguiremos manteniendo los modelos perversos de desigualdad y pobreza que siempre han caracterizado a la sociedad brasileña?

La desigualdad de Brasil es una matriz compleja, a la que dan forma las dimensiones de clase, raza, etnicidad y género. Las políticas públicas sufrieron recortes porque el gasto público fue reorientado hacia el ajuste fiscal. Esta lógica, que comenzó con el gobierno de Fernando Collor de Mello

1 Guacira César de Oliveira, socióloga e integrante de la dirección colectiva del Centro Feminista de Estudos y Assessoria. Iara Pietricovsky, antropóloga e integrante de la dirección colectiva del Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Ambas integran el Grupo de Referencia de Social Watch Brasil.

2 Kerstenetzky, Célia Lessa y Fernando J. Cardim Carvalho. “Até que ponto o Brasil honrou os compromissos?”, en *Social Watch, No. 4*, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Río de Janeiro, 2000.

3 *Ibid.*

4 Faleiros, Vicente “A Era FHC e o Governo Lula: Transição?”, INESC, 2004; Luiz Carlos y Leonardo Weller. “La agenda implícita de una reforma patrimonial conservadora”, en *Social Watch Informe 2003. Los pobres y el mercado*, Montevideo: ITEM, 2003, p. 102.

5 Un sistema político tradicional en el cual el gobierno es personal y la administración pública es una extensión del gobernante. El líder nacional individual controla la vida política y económica del país, y las relaciones personales con el líder ocupan un papel fundamental en la generación de la riqueza personal.

6 Lessa Kerstenetzky y Cardim Carvalho, *op cit.*

(1990-1992), permeó la administración de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y continúa ahora con el gobierno de Lula. Aunque la administración actual creó dos secretarías nuevas a nivel ministerial para que aplicaran un criterio transversalista a las perspectivas de género y raciales/étnicas en la política pública, la prioridad concedida al ajuste fiscal prácticamente anula a esos organismos. Se podría preguntar si los estados nacionales periféricos poseen la autonomía suficiente para discutir sus políticas con el fin de combatir las desigualdades históricas y aquellas creadas y agravadas por la lógica del sistema neoliberal hegemónico.

Cinco años después de la primera revisión quinquenal, ¿cuál es el diagnóstico para la política pública en Brasil, de acuerdo con los mismos conceptos planteados en el informe de 2000? ¿Es que las políticas atendieron los problemas estructurales de desigualdad y pobreza o fueron "residuales y subsidiarias"? ¿Hasta qué punto siguieron siendo meros premios consuelo para los perdedores?

En un reciente informe publicado por el Servicio Consultor de Supervisión Presupuestal y Financiera de la Cámara de Diputados,⁷ podemos ver que la estrangulación presupuestaria del país es el resultado de varios planes de ajuste económico aplicados para calmar los temores del sistema financiero internacional. El informe señala que en los últimos 10 años (1995-2004) el país logró un éxito significativo en la lucha contra la inflación, no sólo mediante medidas fiscales, sino también debido a la rigurosa política monetaria en la cual las elevadas tasas de interés desempeñaron un papel fundamental. Sin embargo, esta política también tuvo fuerte repercusión en los gastos presupuestarios y en el déficit nominal público. A esta política de altos intereses se le debe sumar la generación de un superávit primario de 4,25% del PBI. Estas opciones de política económica provocaron el estrangulamiento presupuestario e imposibilitaron la inversión en políticas públicas y la implementación de las mismas para poder cumplir con los acuerdos internacionales firmados en las conferencias internacionales auspiciadas por la ONU.

Deuda pública

Nuevamente según el informe antes mencionado, el gobierno federal gastó USD 267.890 millones (en valores de diciembre de 2004) en el servicio de la deuda, desde 1995 a 2004. Esta cifra equivale en valores reales (y para el mismo lapso) a:

- 4,5 veces el total de inversiones realizadas en el país;
- 5,7 veces el total del gasto en seguridad pública;
- 10 veces el total del gasto en seguridad social;
- 3 veces el total del gasto en educación;
- 43% del PBI estimado para 2004.

7 *Evolução dos Juros, da Inflação e de Indicadores Sociais nos últimos Dez Anos - 1995/2004* - en Estudo Técnico No. 01/2005. Servicio Consultor de Supervisión Presupuestal y Financiera de la Cámara de Diputados. Brasília. Febrero de 2005.

TABLA 1

Indicadores de concentración del ingreso				
AÑO	PROPORCIÓN DEL INGRESO DEL 20% MÁS POBRE (% DEL INGRESO TOTAL)	PROPORCIÓN DEL INGRESO DEL 10% MÁS RICO (% DEL INGRESO TOTAL)	DESIGUALDAD EN EL INGRESO - ÍNDICE DE GINI	POBREZA: PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE VIVEN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA (% DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN)
1995	2,31	47,85	0,601	35,08
1996	2,16	47,52	0,602	34,72
1997	2,21	47,67	0,602	35,18
1998	2,31	47,80	0,600	33,98
1999	2,41	47,27	0,594	35,26
2000	n/d	n/d	n/d	n/d
2001	2,32	47,45	0,596	35,13
2002	2,52	47,02	0,589	31,28

Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Preparado por el Servicio Consultor de Supervisión Presupuestal y Financiera de la Cámara de Diputados.

Los gastos en intereses y recargos de la deuda, y la deuda neta del gobierno federal y del Banco Central, se duplicaron con creces, pasando del 12,9% del PBI en diciembre de 1994 a 32,43% en 2004, a pesar de los pagos extraordinarios de intereses y amortizaciones con fondos generados por las privatizaciones realizadas en este lapso.⁸

Desigualdad salarial

En ese mismo período el ingreso real promedio de los trabajadores disminuyó 21% y el desempleo mensual promedio aumentó 31%.⁹

La complejidad del problema de la desigualdad y la necesidad de encararlo en todas sus dimensiones se evidencia al desglosarse los datos y analizarlos según la raza y el género. Los blancos ganaban en 1993 un promedio de 3,6 salarios mínimos, mientras los negros recibían 1,7 - una diferencia de 111,7%. Diez años después, poco había variado: los blancos ganaban en promedio 3,9 salarios mínimos y los negros 1,93. Por lo tanto, la diferencia salarial promedio entre blancos y negros seguía siendo de 102%, a pesar de los esfuerzos realizados por los afrodescendientes en la educación. En este período, los integrantes de la comunidad negra lograron aumentar el número promedio de años de enseñanza recibida de 4,5 a 6.¹⁰ Sin embargo, no lograron obtener beneficios proporcionales a esos esfuerzos, ni allanar la brecha histórica de contar en promedio con dos años menos de enseñanza que la población blanca.

Un análisis intersectorial de las dimensiones de género y raza, empleando la misma información, revela que las mujeres trabajadoras ganan en pro-

medio la mitad de sus pares hombres, que los ingresos de las mujeres blancas duplican los ingresos de las mujeres negras, y que los hombres trabajadores blancos ganan 3,8 veces el salario de las trabajadoras negras.¹¹

No hubo cambios significativos en la distribución del ingreso durante el período, como se observa al analizar la participación en el ingreso total del 10% más rico y el 20% más pobre. El índice de Gini refleja este panorama (ver Tabla 1).

El ingreso de los asalariados (tanto el promedio de los ingresos reales mensuales totales como el total de ingresos salariales como proporción del PBI) descendió en este período. El ingreso real promedio de los asalariados también se redujo 21% en el lapso 1995-2004.¹² En términos relativos, la remuneración total de los trabajadores como proporción del PBI también descendió 7% en el mismo lapso, de acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas.

El desempleo se mantuvo sumamente elevado desde 1995. Por ejemplo, en la región metropolitana de San Pablo, la tasa mensual promedio del desempleo aumentó de 13,16% en 1995 a 18,82% en 2004,¹³ mientras el PBI per cápita aumentó 3% durante el período 1995-2003 (de USD 2.742 a USD 2.824).

Concentración del ingreso

La proporción del ingreso en posesión del 20% más pobre y del 10% más rico de la población sufrió pequeñas variaciones en ese lapso. La proporción del 20% más pobre creció de 2,31% a 2,52% en el total del ingreso, mientras la proporción del 10% más rico cayó de 47,85% a 47,02%.

(continúa en pág. 258)

8 Entre 1991 y 2002 se recaudaron USD 70.800 millones con las privatizaciones de los sectores de telecomunicaciones, metalurgia, petroquímicos y electricidad, entre otros.

9 Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) y Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) - Pesquisas de Emprego e Desemprego.

10 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 1994 y PNAD 2004.

11 IBGE, PNAD 2004.

12 SEADE y DIEESE, *op cit*.

13 *Ibid*.

BOLIVIA

(viene de pág. 169)

- Un recrudecimiento de las demandas regionales de autonomías departamentales de los departamentos de Santa Cruz, al este, y Tarija, al sur, donde se concentran las reservas de gas natural. Esto promovió una polarización entre esas demandas y los reclamos de los movimientos sociales de occidente, que buscaban la nacionalización del gas y la realización de una Asamblea Constituyente.

El desenlace fue la renuncia del presidente Carlos Mesa el 6 de junio de 2005 y su reemplazo constitucional por el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, cuya fundamental agenda se centra en la convocatoria a elecciones generales para fines de 2005.

Las rebeliones populares de 2003 y 2005 marcan el fin de un período histórico que implica por lo menos tres fenómenos: la crisis del modelo económico, la recomposición de las fuerzas sociales y la crisis del Estado democrático representativo, que si bien comprende el ejercicio electoral, no asegura ámbitos para canalizar las demandas y la participación populares. Estos fenómenos no pueden comprenderse sin mencionar la imposición del modelo neoliberal en los planos económico, social y político.

Aunque no lo expresen explícitamente, las demandas de los movimientos sociales apuntan a cambios sustanciales en las reformas aplicadas desde 1985. Los diversos conflictos vividos en el país en estos últimos cinco años demuestran que la sociedad y las organizaciones sociales bolivianas se plantean desafíos:

- *Recuperación de la propiedad de los hidrocarburos* en general y el gas en particular. La sociedad boliviana demanda un nuevo marco estatal y normativo en que la exploración, explotación y propiedad de los yacimientos, las regalías, los tributos y las oportunidades de industrialización sean definidas soberanamente por el pueblo boliviano, en función de sus intereses nacionales.
- *Cambio de las reglas del comercio internacional* que permitan al Estado brindar nuevas condiciones a la producción nacional. Proteger la industria nacional y al pequeño productor es imprescindible para una visión y un desarrollo más inclusivos, que no subordinen la equidad a la protección de las inversiones extranjeras y a los intereses de empresas nacionales ligadas al comercio internacional que fomentan la sobreexplotación de la mano de obra.
- *Reforma del Estado*, expresada en la demanda de una Asamblea Constituyente que modifique la estructura estatal para incorporar la participación de representantes de colectividades étnicas y regionales y que cuestione las propias bases socioeconómicas del régimen político así como la legitimidad de la democracia

representativa. En otras palabras, que busque la participación real de las organizaciones laborales, campesinas e indígenas en la definición de la propiedad, el acceso, el control y el uso de los recursos productivos y de un régimen de protección social que permitan, de manera concreta, transformar sus condiciones materiales de vida.

- *Desmercantilización de los servicios básicos*. Se pretende anular los contratos que privatizaron los servicios de agua potable y alcantarillado, subordinando un servicio básico a la rentabilidad de las empresas multinacionales.
- *Condonación total de la deuda*. La viabilidad fiscal del Estado requiere la condonación total de la deuda externa. Hasta ahora los mecanismos de alivio, además de ineficaces, han sido insuficientes para lograr el equilibrio macroeconómico y reducir la pobreza.
- *Reforma tributaria*. El sistema vigente exige aportes mínimos a las transnacionales y al sector de la población que percibe altos ingresos.

La satisfacción de estos objetivos acercaría a Bolivia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la ONU en 2000. ■

Referencias

Arze, Carlos. *Fin de la era neoliberal en Bolivia: las rebeliones populares y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos*. Inédito. La Paz: CEDLA, 2004.

Varias organizaciones sociales. *Manifiesto de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil frente al próximo Grupo Consultivo para Bolivia*, La Paz, 2005. www.wemos.nl/Documents/cg-bolivian-manifiesto-march-2005.pdf

BRASIL

(viene de pág. 171)

La ausencia de cambios sustanciales en la posesión del total del ingreso de estos dos estratos sociales indica que la importante reducción en la inflación del período (cuyo promedio anual en esos 10 años fue de 9% en comparación con 1.024% en la década anterior) no bastó para mejorar la distribución del ingreso en el país. La clara estabilidad del índice de Gini en torno a 0,6 durante el período entero confirma esta observación.

La prioridad del ajuste

Brasil gastó mucho más en 2004 que en 1995 en la amortización de la deuda (454,79% más), y en los intereses y recargos de la deuda (443,59% más) que en la inversión (229,95% más). Las decisiones relativas a las partidas de fondos dejaron en claro cuáles son las prioridades políticas. Los recursos y las políticas públicas no se destinaron a superar las desigualdades ni a erradicar la pobreza. Las directivas del gobierno llevaron al ajuste fiscal y se alejaron cada vez más de los compromisos asumidos en Copenhague y Beijing, que se basaron en el marco ético y político de los derechos humanos, y siguen representando una victoria frente a la perspectiva neoliberal. No obstante, el gobierno sí otorga prioridad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ya que, como bien señalara Camurça,¹⁴ constituyen simplemente el rostro social de las políticas de ajuste e integración comercial implementadas con los fondos y la voluntad política de los países poderosos en el ámbito internacional.

Los ODM no afectan los cimientos del desarrollo económico-productivo-técnico. Este tipo de desarrollo es insostenible en términos socioambientales, concentra la riqueza y el poder, genera pobreza y exclusión, y promueve desigualdades en las sociedades y entre los países. El mantenimiento de este modelo y de sus instituciones y la consecución de objetivos que toleran la exclusión de muchas personas de las condiciones básicas para llevar una vida digna, significa negar la universalidad de los derechos humanos. Evidentemente, éste no era el camino hacia el desarrollo que pretendían construir las conferencias de Copenhague y Beijing. ■