

CAPÍTULO 2

El proyecto socioeconómico y su impacto en dos años de gobierno.

2.1 El programa social.

Brasil, a pesar de ser la segunda economía más grande de Latinoamérica, es también uno de los países en la región que sufre de graves problemas sociales como miseria, hambre, analfabetismo, desempleo, falta de vivienda y, en general, una injusta distribución de la riqueza lo que acentúa la desigualdad social. La inequidad social ha sido una característica permanente de la nación brasileña. Antes de la Constitución de 1988 no existía ningún sistema de asistencia social oficial. Y una vez que se constituyó los programas sociales se vieron opacados por los problemas económicos.

Lula, al haber vivido en uno de los estados más pobres de Brasil, pudo darse cuenta de la incapacidad del gobierno para distribuir la riqueza en forma equitativa. Debido a esta influencia, el eje central de la campaña del 2002 se enfocó en enfatizar la necesidad de mejorar la gestión para maximizar el alcance de los beneficios de dichos programas. Asimismo, Lula está consciente de que esta tarea no será fácil, ya que para lograr la justicia social, el estado debe contar con los recursos económicos para solventarla. Por lo tanto, el gobierno sabe que debe sanear la economía primero, para así lograr el crecimiento sustentable y la eficacia de las políticas gubernamentales.

Para entender la situación actual de los problemas sociales que enfrenta Brasil es necesario conocer los antecedentes de la herencia que recibe el gobierno hasta el 2003. De acuerdo con el Centro de Estudios para América Latina “la desigualdad, la exclusión y atraso social son fruto del pasado colonial y esclavista y del patrón excluyente de la industrialización protegida”.¹ De esta forma, se puede apreciar que la concepción de las

¹ Vilmar E. Faria, *Reformas Institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil* (Santiago de Chile: CEPAL, 2003), 10.

políticas sociales ha estado influenciada por estas características. Durante la dictadura militar, a pesar del rápido crecimiento económico, las políticas sociales no se vieron beneficiadas por éste. Por ejemplo, entre 1950 y 1980, el PIB real creció 8.4%, sin embargo, para 1981, el 19% de la población se encontraba por debajo de la línea de indigencia y 13.2 % por debajo de la pobreza. Al mismo tiempo, el 1% más rico de la población se apropiaba de 12.71% de la renta, mientras el 20% más pobre poseía solamente el 2.62%.²

La política económica de los gobiernos militares fue la responsable de que las políticas sociales reprodujeran la desigualdad en lugar de disminuirla. Esto se le atribuye a la centralización de las decisiones y recursos dentro del plan federal, a la fragmentación de los programas, debido a que éstos sólo estaban concentrados en los grupos medios y la élite. Además, se privilegiaba a los grupos del sector público como militares, personal del estado, funcionarios del aparato legislativo y judicial. Más tarde, se fue incorporando a otros sectores populares en forma desigual y la organización de los servicios sociales de responsabilidad pública siguió restringiendo el acceso y la calidad; por ejemplo, en la educación se privilegió a los segmentos de clase media alta en su acceso a la enseñanza superior.³

Si bien hubo un aumento creciente de la cobertura de la seguridad social y de sus beneficios, la ineficacia del gasto social y la mala gestión del sistema de asistencia acentuaban su carácter excluyente.⁴ A pesar del sistema discriminatorio y desigual a finales de los ochenta, Brasil ya contaba con un sistema de asistencia social importante en comparación con los demás países de América Latina. De hecho, es considerado como uno de los pioneros entre los países latinoamericanos que establecieron ese sistema junto con Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, y en un principio, se caracterizó por ser un sistema de

² María Hermínia Tavares de Almeida, "Los desafíos de la reforma social en Brasil. Continuando con el cambio.", *Nueva Sociedad* núm. 187 (2003): 102.

³ Vilmar E. Faria, *Reformas Institucionales y coordinación gubernamental*, 10.

⁴ Víctor M. Soria, "Transformaciones de la protección social en Brasil y México, en un contexto de ajuste económico e integración regional", en *Democracia y Globalización. México y Brasil*, ed. Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (México: Colmex, 2004), 298.

protección amplio, complejo y caro. Por lo tanto, “la inversión y el gasto público requeridos por este sistema, considerando los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) representaban poco menos del 20% del PIB, estando la parte más significativa de este gasto relacionada con el sistema de jubilaciones y pensiones”.⁵

Al término del régimen militar, se llevó a cabo la primera reforma social estructural la cual quedó plasmada en la Constitución de 1988. Ésta se cimentaba en varios principios como la universalización de los servicios sociales básicos vistos como derechos de la ciudadanía, descentralización; garantía de flujos continuos de recursos hacia los programas, creación de acciones de emergencia para grupos vulnerables y control social sobre las acciones del gobierno. De esta forma, el sistema logró volverse un poco más incluyente, como lo afirma Víctor Soria, “se avanzó de un modelo calificado de “meritocrático-particularista” hacia un modelo “institucional-redistributivo”.⁶ Por ejemplo, se previó la protección a la familia, a la maternidad, la infancia, la adolescencia, la vejez, también el amparo de los niños carentes, la promoción a la integración al mercado de trabajo, la rehabilitación de los deficientes y la integración a la comunidad.

Sin embargo, Sonia Draibe sostiene que la Constitución de 1988 consolidó y exageró los fundamentos de este sistema pues no consideró su impacto fiscal o su papel redistributivo, ni los desafíos que debería enfrentar en el futuro como el crecimiento demográfico. Por lo tanto, el sistema no respondió a los problemas de desigualdad de la nación. De esta forma, desde la concepción, el proyecto quedó incompleto y era corporativo, regresivo y fragmentario.⁷

⁵ Vilmar E. Faria, *Reformas Institucionales y coordinación gubernamental*, 10.

⁶ Víctor M. Soria, “Transformaciones de la protección social en Brasil y México, en un contexto de ajuste económico e integración regional”, 301. Víctor M. Soria es profesor e investigador en economía en la Universidad Autónoma Metropolitana.

⁷ Citado en Vilmar E. Faria, *Reformas Institucionales y coordinación gubernamental*, 11. Sonia Draibe es Profesora del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas y Dra. en Ciencia Política.

Al igual que otros países de América Latina, Brasil sufrió de las consecuencias de la crisis de los ochenta como el endeudamiento, el agravamiento de la hiperinflación y el estancamiento económico que se prolongó por más de diez años. De esta forma, la calidad de los servicios públicos decayó y la inversión estatal disminuyó radicalmente. Como era de esperarse, los más afectados fueron los segmentos más pobres e incapaces de protegerse. La proporción de pobres aumentó a más de 50% de la población durante la crisis de 1982-1983 y permaneció en torno al 43% a finales de los ochenta.⁸

Durante el gobierno de Collor de Mello se establecieron una serie de reformas, entre 1988 y 1990, como la reducción del gasto en desarrollo social y la oposición del poder ejecutivo a realizar reformas constitucionales. Durante la administración de Mello se dio seguimiento a una política clientelista en los programas federales de protección social que provocó la fragmentación institucional impidiendo el avance de los programas y más bien causó la desorganización de las políticas públicas. Entre 1990 y 1993, el legislativo complementó los principios de la Constitución de 1988 en lo concerniente a la seguridad social y los sistemas unificados de salud y en diciembre de 1994 promulgó la ley orgánica de la asistencia social.

Sin embargo, la política social se estancó en los hechos, a pesar del gran número de programas que fueron anunciados a principios de la administración de Collor tales como el plan de alfabetización, el proyecto niños, el plan de habitación–acción inmediata, el plan quinquenal de salud, el programa de educación 1991-1995 y el proyecto “Mi gente”, entre otros. El problema fue que no se les otorgó los suficientes recursos ni medidas concretas para su ejecución, además, de que ni siquiera estaban coordinados con la política económica en general. Contrariamente a esta planeación social, en la práctica, el gobierno redujo el gasto

⁸ Vilmar E. Faria, *Reformas Institucionales y coordinación gubernamental*, 11.

en desarrollo social justificándose con el programa de ajuste económico y por las restricciones fiscales.

El presupuesto de la seguridad social bajó 15.9%, mientras que el de las otras áreas sociales declinó 34.7%. Así, el presupuesto total bajó un 25.35%.⁹ Además, se recentralizaron las decisiones de política social, negociando directamente con los municipios, dándole un estilo clientelista y patrimonialista a la gestión de la política social. La situación se agravó aún más debido al deterioro de la red de servicios sociales provocada por la desastrosa reforma administrativa y los recortes presupuestales de tipo neoliberal como la eliminación de los subsidios alimentarios. De acuerdo con Víctor Soria, se vivía una situación paradójica ya que por un lado, se legislaron generosas reformas del sistema de protección social, aunque Brasil experimentaba el más serio estancamiento de su historia, tanto en sus programas como en la red de prestación de servicios sociales, que afectaron sobre todo a los segmentos más pobres.¹⁰

Es importante remarcar que a partir del gobierno de Itamar Franco se realizó un esfuerzo importante por lograr la recuperación de los programas de asistencia social por medio de la asignación de mayores recursos. En el primer año del gobierno de Franco, el presupuesto global aumentó 24.4%, casi recuperando el nivel de 1989.¹¹ Con la llegada de Cardoso al poder se le dio un giro a la manera de planear y administrar la política social en Brasil. Con la implementación del Plan Real se lograron avances económicos importantes en el país gracias a la liberalización, privatización y apertura de la economía.

El Plan Real repercutió en los programas de asistencia social porque se intentó lograr un equilibrio entre los programas sociales y la economía. Cardoso entendió que el sistema de protección social no contribuía de manera real a la reducción de la desigualdad y la pobreza, por lo tanto reestructuró la política social centrándose en tres aspectos importantes. El

⁹ Víctor M. Soria, "Transformaciones de la protección social", 314.

¹⁰ Víctor M. Soria, "Transformaciones de la protección social", 314.

¹¹ Víctor M. Soria, "Transformaciones de la protección social", 315.

primero se centraba en otorgar servicios básicos de carácter universal incluyendo programas de seguridad social, atención de la salud, educación, bienestar, vivienda y sanidad. El segundo proponía la generación de empleo y la reducción de la discriminación social en el mercado de trabajo y el tercero incluía programas prioritarios para la eliminación de la pobreza.¹²

Para el segundo periodo de Cardoso, no se habían registrado grandes progresos en los programas sociales pues el problema de la centralización no se había considerado. De esta forma, se adaptaron nuevos diseños y estrategias, se dio una ampliación de los programas y también un aumento de los recursos totales destinados al combate a la pobreza.¹³ Esto se vio reflejado en cambios institucionales que mejoraron el financiamiento, por ejemplo, la descentralización de la administración de los servicios por medio de un plan de cooperación entre el gobierno federal, los estados y los municipios, delegando así parte de las responsabilidades, en particular, la educación y la salud que por décadas sólo le competían al gobierno federal.

Por otra parte, Cardoso decidió finalmente llevar a cabo una reforma constitucional importante como la del sistema de pensiones. No obstante, no se lograron los resultados deseados por el hecho de que la reforma interfería con los intereses de los trabajadores de los sectores públicos y privados. Esta reforma constó de dos aspectos importantes. En primer lugar logró modificar el sistema de financiamiento de las políticas sociales. En segundo, efectuó profundas reformas dentro de las instituciones administrativas de la protección social, tanto de las que se encargaban de los trabajadores del sector privado como de aquellas que servían a los distintos segmentos del sector público.

¹² María Hermínia Tavares de Almeida, “Los desafíos de la reforma social en Brasil. Continuando con el cambio.”, 104.

¹³ Ricardo Paes de Barros y Mirela de Carvalho, “Desafíos para a política social brasileira” [Desafíos para la política social brasileña] en *Reformas no Brasil. Balanço e Agenda* [Reformas en Brasil. Balance y agenda] ed. Fabio Giambiagi, Jose Guilherme Reis y Undre Urani (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004), 433. [nuestra traducción]

Sin embargo, por el conflicto de intereses sólo se logró avanzar en las pensiones para los trabajadores del sector privado y se modificaron los criterios de edad y de tiempo de contribución y de servicio para obtener prestaciones. A pesar de esto, se logró muy poco en lo que se refiere a la pensiones para los empleados del sector público. Ello se debió a que era necesario para su aprobación el apoyo de 3/5 de los votos en ambas cámaras del Congreso. Muchas otras reformas importantes fueron descartadas por esta misma razón, lo cual representó una serie de derrotas para el proyecto de Cardoso.

Algunos de los aciertos del programa social de Cardoso fueron que, a pesar de las dificultades que sufría el presupuesto entre 1993 y 1999, el gasto social federal llegó a su nivel más elevado. Por ejemplo, en materia de educación de la enseñanza básica se logró disminuir el analfabetismo adulto hasta un 13.3% en 1999 y la escolaridad de los niños entre los 7 y los 14 años aumentó al 95.7%. También se creó el programa Beca Escolar con el objetivo de lograr que los niños que trabajaban volvieran a la escuela a cambio de una beca, el programa pretendía atender a 10 millones de niños que pertenecían a los 6 millones de familias más pobres en Brasil. En el área de la salud, el programa contra el SIDA, es un ejemplo mundial porque Brasil fue el primer país en facilitar los medicamentos genéricos para controlar esta enfermedad en su red de hospitales públicos y de manera gratuita.¹⁴

Otros programas de transferencia de ingresos fueron el de erradicación del trabajo infantil, Auxilio-Gas, Beca de Alimentación, Programa de salud de la familia, Programa de apoyo a la agricultura familiar y el Proyecto Alborada dirigido a los 2361 municipios con la mayor concentración de habitantes que viven bajo condiciones de pobreza extrema.¹⁵ A pesar de la creación de estos programas, faltó establecer instrumentos que vigilaran su funcionamiento y eficacia. Sin duda, se lograron mejorar los indicadores sociales en el país, a pesar del poco crecimiento económico, del alto desempleo y del limitado aumento de la renta

¹⁴ Víctor M. Soria, "Transformaciones de la protección social", 33.

¹⁵ María Hermínia Tavares de Almeida, "Los desafíos de la reforma social en Brasil. Continuando con el cambio.", 106.

de los más pobres. Durante los siete años de duración del Plan Real, Brasil redujo el número de pobres de 43.9% a 31.9% y la de indigentes de 19.5% a 14.5 %. Además, la esperanza de vida aumentó, la mortalidad infantil disminuyó y según los indicadores, el hambre se redujo de 12% en 1992 a 9% en el 2001.¹⁶

El problema más fuerte que persiste en el país es la desigualdad porque ningún gobierno ha logrado reducirla de manera eficaz aunque haya crecimiento económico. Según datos de la CEPAL en el 2002 los países de América Latina con los ingresos más concentrados fueron Brasil quien registró un índice Gini de 0,639 y Honduras con 0,588 y de hecho se considera que la situación de la distribución del ingreso ha empeorado en Brasil entre 1990 y 2002.¹⁷ Por lo tanto, los desafíos que debe enfrentar el gobierno Lula en el ámbito social son diversos y se requiere de nuevas estrategias para que la población perciba realmente los efectos del crecimiento económico y de la justa distribución de la riqueza.

Según Ricardo Paes y Mirela de Carvalho, la principal razón por la cual los programas sociales no son eficaces, no es por la falta de recursos, si no por la mala administración de estos y su falta de concentración para atender las necesidades de la población realmente pobre en Brasil.¹⁸ Según el Banco Mundial, para optimizar los recursos de los programas sociales es imperativo realizar un balance en el sistema de protección social por medio de una reforma inmediata al sistema de pensiones ya que éste no es fiscalmente sustentable. De la misma forma, es necesario sanear la economía para lograr el crecimiento, crear empleos y generar mayores recursos para ser destinados a los programas sociales.¹⁹

¹⁶ Antonio Sáenz de Miera “Un año de Lula, el laberinto social”, *Política Exterior*, num. 98 (marzo-abril 2004):153.

¹⁷ Aurora Trigo Catalina, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, (num.8 2004, vol. 2 [consultado el 26 feb 2005]) disponible en : http://www.revistafuturos.info/futuros_8/pobreza2.htm. Dentro de la escala del índice Gini un valor de 0 equivale a la distribución perfecta.

¹⁸ Ricardo Paes de Barros y Mirela de Carvalho, “Desafíos para a política social brasileira”, 439.

Ricardo Paes es investigador del Instituto de Investigación Económica Aplicada en Río de Janeiro y profesor de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Mirela de Carvalho es también investigadora del Instituto de Investigación Económica Aplicada en Río de Janeiro.

¹⁹ The World Bank, *Brazil. Equitable, Competitive, Sustainable. Contribution for debate* (Washington DC: The World Bank, 2004), 547.

La campaña del presidente Lula tomó como principal estandarte la cuestión social y promovió la implantación de un modelo de desarrollo alternativo teniendo como principal eje el aspecto social. Asimismo, prometió la generación de empleo, crecimiento e integración social. Para lograr estas metas, el gobierno innovó al crear el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) como órgano de consulta con la sociedad civil en el cual se discute la viabilidad de las reformas para garantizar su sustentabilidad. Con el fin de realizar este modelo alternativo de desarrollo sustentable, el gobierno propuso en primer lugar, el replanteamiento de la formulación de política en Brasil por medio del planeamiento estratégico y el mejoramiento de la administración pública puesto que la forma antes utilizada no ha resultado eficaz.

Un aspecto innovador de la nueva propuesta, es que ésta plantea la posibilidad de lograr una descentralización coordinada, es decir, integrando a la federación, a los estados y municipios y estimulando la participación social en el desarrollo regional y local. En concreto, el proyecto a largo plazo de desarrollo equitativo del gobierno es crecer de abajo hacia arriba, de adentro hacia afuera; reducir la desigualdad social y regional y elevar la capacidad productiva, para así, elevar las exportaciones, satisfacer las necesidades básicas de los excluidos y los trabajadores y sustituir de forma competitiva las importaciones. Para coordinar este programa de largo plazo con el presupuesto es necesario mejorar la eficacia de la gestión pública. Para este fin, se propusieron dos reformas importantes, la del sistema de pensiones y la fiscal para ajustar las finanzas públicas y lograr una mejor distribución de los recursos. De esta forma, el gobierno podrá equilibrar sus finanzas y aumentar el presupuesto destinado a los programas sociales, es decir, reduciendo los gastos y aumentando los ingresos. Así se pretende garantizar un crecimiento sustentable con una mejor distribución de la renta.

A continuación se presentarán seis aspectos del programa social del gobierno de Lula y sus principales iniciativas, estos son: combate al hambre, asistencia y promoción social, seguridad social, educación, salud, empleo y trabajo.²⁰

1. Seguridad Social. En primer lugar, en lo que se refiere a la seguridad social se propone realizar una reforma al sistema de protección social, específicamente en lo concerniente a las pensiones de los trabajadores tanto públicos como privados. El objetivo se centra en reducir el gasto en esta área porque es una de las peor administradas. Por ejemplo, el 56% del gasto social se dirige a este sistema y de ahí el 51% de los beneficios se concentran en el 20% más rico de la población y sólo el 7% llega al sector más pobre. En comparación, los programas de transferencia de renta que se dirigen específicamente a las familias pobres sólo representan el 5% del gasto social.²¹ Así, el eje central de la política a realizar es otorgar el derecho a la protección social como uno de los derechos sociales fundamentales de cualquier trabajador brasileño. El rediseño del sistema de pensiones conforme a los objetivos del gobierno de Lula contribuirá positivamente en el ambiente macro y micro económico del país y para la construcción de un modelo de desarrollo más justo y dinámico.

De acuerdo con la administración de Lula, la reforma se llevará a cabo de la siguiente forma. En el área administrativa de la reforma se realizará una reestructuración organizacional, la cual es clave para la implementación del nuevo modelo. Se busca recuperar la capacidad de gestión y formulación en áreas estratégicas del sistema como en la regulación de las pensiones complementarias y la actualización tecnológica del sistema. Esto se debe a la mala organización y retraso del sistema que han causado lagunas en la capacidad operacional de éste. Además, para cumplir con la doble tarea de lograr el progreso social y la

²⁰ Página del gobierno Federal de Brasil, “Acciones del Gobierno Federal” (2004 [consultado el 23 de feb 2005]) disponible en: <http://www.brasil.gov.br/acoef.htm>

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, “Estrategia del Banco con Brasil 2004 -2007” (2004[consultado 24 de feb 2005]) disponible en: <http://enet.iadb.org/idbdocwebservices/idbdocsInternet/IADBPPublicDocs.aspx?docnum=433190> En este documento se establecen las principales líneas de acción del BID en Brasil siguiendo el ciclo de planeamiento del país y se formula en estrecha relación con el Plan Plurianual 2004-2007 preparado por el gobierno de Lula.

viabilidad económica dentro del Ministerio de la Protección Social, por una parte, se requiere mejorar la articulación de los procesos de recaudación de las contribuciones y por otro lado, el reconocimiento de los derechos de quienes las reciben. Para hacer más eficiente el sistema se requiere evitar la evasión y el fraude mediante la ampliación del control fiscal, de la misma forma, se busca aumentar el número de afiliados dentro del sector privado para incrementar los recursos del sistema. Las pensiones complementarias son un aspecto clave para la generación de ahorro a largo plazo y para que ésta sirva al desarrollo del país.

2. Seguridad alimenticia y combate al hambre. Cabe destacar que dentro del área del combate al hambre, la lucha contra ésta se convirtió desde la elección de Lula en la máxima meta de su gobierno. Lula afirmó que “si Brasil tiene alimentos y rentas suficientes para atender a toda la población, es inadmisibles que la gente pase hambre”.²² De esta forma, el proyecto más destacado en la erradicación del hambre se conoce como “Hambre Cero” dentro del que se encuentran comprometidas las administraciones públicas, las ONG y las empresas. Para su realización se contemplan tres tipos de iniciativas. Por una parte una serie de políticas estructurales como el apoyo efectivo a la agricultura familiar, el derecho a la seguridad social, generación de empleo e ingresos, asistencia social universal, Beca-Escuela e ingreso mínimo.

Por otra parte, la serie de políticas específicas incluye: el programa del Cupón Alimenticio, por medio del cual se asignan directamente 20 dólares a cada beneficiario para que compre alimentos básicos en su misma localidad; donaciones de canastas básicas de emergencia, mantenimiento de existencias de seguridad, cantidad y calidad de alimentos, ampliación del programa de Alimentación del Trabajador, combate a la desnutrición infantil y materna, ampliación del programa Merienda Escolar, educación para el consumo y educación alimenticia. Finalmente, las políticas para las áreas rurales, pequeñas y medianas

²² Antonio Sáenz de Miera, “Un año de Lula, el laberinto social” , 152.

ciudades y metrópolis, consistirán en una serie de medidas que incluyen en los dos últimos casos bancos de alimentos integrados por donaciones.

Cabe destacar las razones por las cuales el gobierno de Lula da prioridad a la lucha contra el hambre y algunas de las expectativas que se visualizan en el largo plazo. El gobierno, por un lado, no ve el combate al hambre como un gasto, si no como una inversión porque según sus investigaciones, el aumento en el consumo de los productos de la canasta básica y que garantizan la alimentación adecuada para diez millones de familias vulnerables, puede generar cerca de mil millones de dólares o hasta más en recaudación de impuestos por año. Además, se estima que el aumento de la producción por la demanda de alimentos generará aproximadamente 350 mil empleos en la agricultura familiar. El combate al hambre tendrá un efecto directo en la disminución de la miseria, por lo tanto, no existirán los problemas que de ella se derivan como los gastos en el área de la salud. Aunque estos objetivos pretenden ser alcanzados en los cuatro años del gobierno de Lula, se estima que para el 2003, serán atendidas 1.2 millones de familias por el conjunto de políticas del programa Hambre Cero.

3. Asistencia y Promoción Social. Para coordinar esta área se pretende crear la Secretaría de Asistencia y Promoción Social como parte de la reafirmación del compromiso superior del gobierno federal para la inclusión social de millones de familias brasileñas, el cual estará asociado con una reestructuración económica para lograr el desarrollo sustentable en el país. Por otro lado, para mejorar la eficacia, efectividad, eficiencia y el grado de focalización de los programas, se propone la creación de un sistema de evaluación integrado y continuo de los programas sociales.

4. Educación. Dentro del programa dirigido a la educación, el gobierno pretende dar seguimiento a las políticas de la administración precedente para alcanzar las metas del Plan Nacional de Educación realizado en 2001, el cual buscaba cumplir con las directrices y

objetivos de la Ley de Directrices y Bases de la Educación creada en 1996. Aunque dentro de esta área se han cumplido algunas de las metas de la Ley, el nuevo gobierno considera que aún queda mucho por hacer.

Por lo tanto, las políticas se enfocarán en elevar el nivel de escolaridad de la población, corregir las perpetuas diferencias regionales, mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles y modalidades y principalmente erradicar el analfabetismo que es una vergüenza nacional. Incluso para corregir el problema del analfabetismo, el gobierno propone crear una Secretaría Extraordinaria de Erradicación del Analfabetismo la cual será responsable de este objetivo. Además, esta secretaría deberá integrar todos los programas y proyectos del gobierno y de la iniciativa privada para que estos se cumplan en todo el territorio.

5. Salud. De acuerdo con la Constitución de 1988, el estado debe garantizar el derecho a la salud por medio de políticas sociales y económicas encaminadas a la reducción del riesgo de enfermedades y asegurar el acceso universal y equitativo de los servicios para la promoción, protección y recuperación de la salud. Para asegurar estos derechos, la Carta Constitucional determinó la implantación del Sistema Único de Salud (SUS), el cual es dirigido por las tres esferas del gobierno de forma descentralizada, jerárquica y regionalizada con acceso universal y ofreciendo atención integral basada en el principio de la equidad.

Para mejorar el sistema de salud, el gobierno prometió intensificar en el 2003 las acciones destinadas a garantizar el acceso de la población a los servicios de salud buscando que se mejore la calidad de la atención médica, la humanización y la igualdad. Por esto, se buscó ampliar los equipos del Programa Salud de la Familia, aumentando el valor per cápita del piso de Atención Básica e implementando la extensión del programa de Salud de la Familia para ciudades con una población de más de 100 mil habitantes. Éste destinará también recursos para invertir en la Red de Salud y en la capacitación del personal. Una

iniciativa relevante en el área de la salud es la posible integración del Ministerio de la Salud al programa Hambre Cero, la cual tendrá como eje principal garantizar la alimentación adecuada de las familias cubiertas por el programa de Combate a las Carencias Nutricionales buscando prioritariamente la ampliación de la Beca de Alimentación para el 100% de los desnutridos registrados.

6. Trabajo y empleo. La campaña presidencial del 2002 fue la primera en la que el desempleo tuvo un lugar importante en la agenda de los candidatos. Todos ellos presentaron propuestas para la generación de más puestos de trabajo y exploraron alternativas de combate al desempleo diferentes de aquellas utilizadas por el modelo neoliberal. En el 2002, Lula estableció en el documento “Más y mejores empleos” los ejes estructurales de una política de empleo comprometida con la creación de 10 millones de puestos de trabajo entre el 2003 y el 2006. En primer lugar, estos puestos serían creados a partir de la recuperación sostenida del crecimiento económico. Para lograr esto, la economía debe crecer un 5% anual, de tal forma que la expansión acumulada del 22% del PIB en cuatro años permita la creación de 5.5 millones de empleos.²³

Como segundo eje de las políticas comprometidas con la generación de empleo, Lula propone una reducción de la jornada laboral de un 10% de las horas de trabajo por semana, la cual es actualmente de 44 horas, y una fuerte contención de horas extras. Así sería posible la generación de más de 3 millones de empleos en el país. El tercer eje, está asociado al cambio en el patrón del gasto público. Con la adopción de políticas públicas orientadas al empleo podría hacer posible la ampliación del gasto social para elevar el nivel ocupacional y el retiro de personas que se encuentran en el mercado de trabajo y que teóricamente no deberían de estar ahí.²⁴

²³ Página del gobierno Federal de Brasil, “Acciones del Gobierno Federal en trabajo y empleo” (2004 [consultado el 23 de feb 2005]) disponible en: [http:// www.brasil.gov.br/aco.es.htm](http://www.brasil.gov.br/aco.es.htm)

²⁴ Página del gobierno Federal de Brasil, “Acciones del Gobierno Federal en trabajo y empleo” (2004 [consultado el 23 de feb 2005]) disponible en: [http:// www.brasil.gov.br/aco.es.htm](http://www.brasil.gov.br/aco.es.htm)

Se trata fundamentalmente de la problemática de la mala distribución de la renta, que hace que la mano de obra crezca artificialmente, por la presencia del empleo infantil, juvenil, de jubilados y pensionados. Con la expansión de políticas de garantía de ingreso sería posible retirar del mercado de trabajo a los niños, adolescentes y ancianos reduciendo la presión sobre la mano de obra. Finalmente, el gobierno propuso la creación del Foro Nacional del Trabajo para involucrar a los actores sociales importantes para la construcción de un nuevo código nacional con el fin de democratizar y modernizar el sistema de relaciones laborales.²⁵

2.2 El programa económico.

Al igual que la economía de la mayoría de los países América Latina, la de Brasil ha tenido que enfrentar obstáculos que fueron consecuencia de su pasado colonial y de la influencia de occidente dentro su concepción de las políticas económicas. La dependencia de la economía brasileña del contexto internacional ha provocado graves efectos de los cuales le ha tomado mucho tiempo recuperarse y al parecer ha estado condenada al sometimiento de las grandes potencias. Aún así, la economía de Brasil ha logrado salir adelante y ser una de las más fuertes de América Latina. Pero, el crecimiento económico experimentado en Brasil no ha significado la reducción de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, con la llegada de Lula al poder se propone la reactivación de la economía por medio del crecimiento sustentable y la igualdad social.

Para entender la problemática económica que experimenta Brasil y los retos a los que se enfrenta el gobierno de Lula, es necesario hacer un recuento de los periodos que caracterizaron el desarrollo económico desde la dictadura militar hasta la era de Cardoso. Durante una parte importante del siglo XX, Brasil fue un país con alta inequidad pero con un rápido crecimiento. Entre los años 1900 y 1970, el PIB del país aumentó en promedio un

²⁵ Marcio Pochmann, "El desempleo y políticas de empleo: los retos del gobierno de Lula", *Nueva sociedad*, núm. 184 (2003): 110-112.

5.3% por año, es decir, 2.8% per cápita y se considera como uno de los crecimientos más rápidos del mundo. Con la llegada de los militares, en los años sesenta, se implementaron reformas institucionales que provocaron un crecimiento económico acelerado de hasta 9% anual. Sin embargo, ya para los años ochenta, en Brasil, las tasas de crecimiento disminuyeron gravemente y la economía se estancó a causa de las reducidas tasas de crecimiento a nivel mundial y la llamada “crisis de la deuda” que experimentaban los países en desarrollo.²⁶

Durante la década perdida, Brasil experimentó desequilibrios macroeconómicos como la grave volatilidad del PIB y se vio mucho más afectado que en décadas anteriores. Esto se reflejó por la disminución de la inversión, el bajo nivel de ahorro debido a la mala situación que enfrentaban las cuentas públicas y por la retracción del ahorro externo debido a la crisis de la deuda. Por lo tanto, esta época se caracterizó por ciclos cortos de expansión y recesiones de gran intensidad. En 1990, el gobierno se enfrentó a esta crítica situación económica y para hacerle frente decidió realizar una serie de reformas como apertura económica, reforma del estado y la modernización de la economía.²⁷

Sin embargo, en las medidas tomadas para realizar estas reformas se sometió la economía del pueblo brasileño. Fernando Collor de Mello, a pesar de haber prometido la implementación de una política económica heterodoxa, al inicio de su gobierno llevó a cabo una medida jamás vista en la historia del país. Secuestró el ahorro de empresas y personas físicas que sobrepasaran los 1200 dólares durante 18 meses y después se liberó en plazos mensuales durante un año. También, Collor inició una radical apertura de la economía orientándola totalmente hacia el libre mercado. Asimismo, comenzó a hacer negociaciones comerciales con otros países, por ejemplo, en 1990 firmó el Tratado de Asunción que dio

²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, “Estrategia del Banco con Brasil 2004 -2007” (2004[consultado 24 de feb 2005]) disponible en: <http://enet.iadb.org/idbdocwebservices/idbdocsInternet/IADBPPublicDocs.aspx?docnum=433190>

²⁷ Geisa Maria Rocha, “Neo – dependency in Brazil” [Neo dependencia en Brasil] *New left review* núm 16 (julio – agosto 2002): 6.

origen al Mercosur. Inició un proceso de fuertes recaudaciones de sus aranceles externos e impedimentos al comercio con terceros países con el objetivo de tener mayores ganancias para estimular la productividad a gran escala y modernizar su aparato productivo. Estas medidas sí lograron tener un impacto positivo pues los objetivos se alcanzaron exitosamente.

Por otro lado, a principios de los noventa, Brasil necesitaba equilibrar sus finanzas públicas pues éstas se encontraban considerablemente deterioradas provocando un bajo nivel de ahorro y limitando el crecimiento. El gobierno creó una serie de iniciativas para mejorar la percepción de tributos y controlar el gasto en sus tres niveles de gobierno. Estas medidas lograron efectivamente alcanzar niveles crecientes de recaudación, la recolección de impuestos de los tres niveles de gobierno pasó de 22.4% del PIB en 1988 a 29.4% en 1995. Esta fuerte recaudación también logró asegurar niveles de superávit primario de 2.9% del PIB entre 1991 y 1994.²⁸ Sin embargo, el aumento en la carga tributaria por medio del incremento de los impuestos resultó ser un impedimento para el crecimiento, la competitividad y la inserción global de la economía.

Para 1994, la economía sufría de extrema inflación, altos niveles de deuda y todo esto agudizado por la inestabilidad política que había causado la destitución de Collor siendo reemplazado por Itamar Franco. Junto con este cambio, Cardoso fue nombrado Secretario de Economía mientras que la situación económica de Brasil se agravaba. Por esta razón, decidió tomar medidas radicales para controlar la situación. Para atacar estos problemas se implementó en 1994 un plan de estabilización conocido como el Plan Real.

Este plan se llevó a cabo en dos periodos de estabilización macroeconómica. La primera de 1994 a 1998 y la segunda de 1998 a 2002. Durante la primera etapa se controló la inflación, que pasó de 2500% en 1994 a menos de 4% en 1998. También se realizó un

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, "Estrategia del Banco con Brasil 2004 -2007" (2004[consultado 24 de feb 2005]) disponible en: <http://enet.iadb.org/idbdocwebservices/idbdocsInternet/IADBPPublicDocs.aspx?docnum=433190>

proceso de privatizaciones el cual fue considerado como uno de los más importantes en el mundo, pues se privatizaron aproximadamente 119 empresas que generaron recursos de 86,9 mil millones de dólares. Para 1995, el Estado se había retirado de sectores que había mantenido bajo su control por varias décadas, como las telecomunicaciones, el transporte ferroviario y marítimo, el sector eléctrico, de agua y saneamiento. Asimismo, el gobierno ofrecía a los inversionistas la tasa de interés más alta en el mundo y la posibilidad de transferir sus fondos fuera del país en cualquier momento.²⁹

Con la reforma de las políticas comerciales se logró aumentar la productividad, reduciendo el aislamiento económico de Brasil, mejorando el ambiente para las inversiones y atrayendo capitales extranjeros, los cuales aumentaron de 1.5 mil millones de dólares en 1994, a 30 mil millones en 1998. La estabilización de precios estimuló el crecimiento y favoreció la reducción de la pobreza. De 1994 a 1997, el PIB creció más de 3% al año, después de 4 años de estancamiento. A pesar de que se había mantenido la inflación bajo control, aún se necesitaban cambios estructurales para equilibrar las finanzas públicas ya que el déficit fiscal y la estricta política monetaria paralizaron los flujos de capital causando altas tasas de interés. De esta forma, la deuda pública pasó del 29 % a casi 42% del PIB. En cuanto a la política monetaria externa el uso del ancla cambiaria para los precios y la abundancia de flujos de capital provocaron la apreciación de la moneda en términos reales. Con esta apreciación y la disponibilidad de crédito externo los ahorros internos disminuyeron y la deuda externa aumentó de 152.5 mil millones de dólares en 1994 a 224 en 1998.³⁰

Con la crisis internacional de 1997-1998, el sistema fiscal puso en evidencia las vulnerabilidades fiscales de Brasil, lo cual tuvo como resultado que el PIB creciera menos de 1 % en 1998. En enero de 1999, Brasil anunció una importante modificación de su régimen cambiario dejando flotar el tipo de cambio y abandonando el ancla cambiaria lo que provocó

²⁹ Geisa Maria Rocha, "Neo – dependency in Brazil", 9.

³⁰ The World Bank, "Macroeconomic Stability", en *Brazil. Equitable, Competitive, Sustainable. Contribution for debate*, 548.

que el real se depreciara más de 35% en términos reales. En la segunda etapa de estabilización macroeconómica, Brasil con el apoyo del FMI adoptó en 1999, el sistema de metas de inflación como guía de su política monetaria. Para mantener la inflación bajo control, el Banco Central comenzó una reforma financiera con el objetivo de hacer el sistema más eficiente y más resistente a los impactos externos. Con la devaluación de 1999, el país redujo su déficit de cuenta corriente de 33.4 mil millones de dólares en 1998 a 21 en 2001. Asimismo, la deuda externa se redujo de 224 mil millones de dólares a 210 a finales de 2001.³¹

La balanza comercial registró un superávit debido a la disminución de las importaciones, en 2002, la balanza comercial registró su punto más alto que fue de 12 mil millones de dólares desde 1993. Otra iniciativa importante para equilibrar las finanzas públicas fue que el gobierno se comprometió a lograr un superávit primario creciente, por medio del Programa de Estabilidad Fiscal y la Ley de Responsabilidad Fiscal que permitieron extender la austeridad presupuestaria a los gobiernos subnacionales.³² Así, el sector público mejoró sus cuentas y logró una verdadera transformación en la gestión pública. Por otra parte, se logró innovar en la distribución del gasto por medio de la creación de Planes Plurianuales los cuales permitieron la asignación estratégica de recursos gubernamentales federales basados en un sistema de objetivos y programas. Además, una serie de importantes reformas estructurales provocaron una significativa mejora en la situación de gastos de estados y municipios.

En cuanto a la crisis del sector externo, el gobierno se movilizó para suavizar la situación, pidiendo la asistencia de distintos organismos internacionales en 1999, como el FMI, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Para el 2000, todo este conjunto de medidas fueron exitosas porque se logró mejorar los indicadores externos a la

³¹ Luiz Gonzaga, "Brasil, una funesta apertura financiera", *Nueva Sociedad* núm. 187 (2003):87.

³² Geisa Maria Rocha, "Neo – dependency in Brazil", 19.

vez que se impulsó el crecimiento por medio del comercio. Con todo esto, el PIB alcanzó un crecimiento del 4.4% y el desempleo y la pobreza disminuyeron.³³ Sin embargo, los shocks del 2001 y el 2002 expusieron una vez más la vulnerabilidad del país. Por ejemplo, en el 2001, Brasil sufrió una crisis interna a causa de la energía eléctrica, aunado a esto, la economía mundial registró una recesión por el atentado terrorista del 11 de septiembre y la crisis económica que sufrió Argentina. Todos estos hechos propiciaron un aumento en el riesgo país de la nación brasileña. Otros resultados derivados de esta situación fueron el incremento de la inflación, la reducción al acceso del capital internacional, depreciación del real, bajo crecimiento, interrupción en la reducción de la tasa de interés doméstico. Aún así, los indicadores mejoraron levemente a finales del año pero la situación se agravaría más para el 2002.³⁴

En este año, la economía se vio afectada por la especulación que generaron los comicios presidenciales y la alta posibilidad de la victoria de un líder de izquierda como Lula. Por lo tanto, el riesgo país alcanzó un máximo histórico de 2400 puntos y el real se depreció aceleradamente llegándose a cotizar en 3.99 reales por dólar en el mes de octubre, en contraste con los seis meses anteriores cuando se cotizaba a 2.30 reales por dólar.³⁵ Asimismo, los mercados temían un cambio en las políticas económicas. Las consecuencias fueron un fuerte aumento en la tasa de interés doméstica, la reducción del crédito, de la inversión y del consumo privado especialmente de los bienes no durables, por lo que el PIB se contrajo. Aún así, la depreciación del Real fue importante para el sector externo pues permitió que Brasil alcanzara un importante superávit en la balanza comercial y de cuenta corriente, por lo que las exportaciones aumentaron durante el 2003 un 28.7 %. Sin embargo, la declinación del Real tuvo un efecto negativo porque aumentó la inflación propiciando un

³³ The World Bank, "Macroeconomic Stability", 549.

³⁴ Carlos Eduardo Carvalho, "El gobierno de Lula y el neoliberalismo relanzado", *Nueva Sociedad* num.187 (2003): 65.

³⁵ José César Castanhar, "Política Económica del Gobierno de Lula: Los desafíos de la Transición y las alternativas para el futuro", *Revista CIDOB de Afers internacional* núm. 65 (mayo-junio 2004):12.

nuevo incumplimiento de los resultados proyectados en el marco del régimen de metas de inflación, además de que la tasa de cambio aumentó.³⁶

Para calmar las preocupaciones de los mercados, Cardoso volvió a pedir ayuda al FMI firmando un nuevo acuerdo en el que Brasil obtendría un préstamo de 30 mil millones de dólares y por medio del cual el país se comprometía a cumplir las condiciones habituales del FMI en estos casos, es decir, lograr un superávit fiscal de 4.25% del PIB, control de la política monetaria, además de limitar la intervención del Banco Central en el mercado de divisas y un compromiso del gobierno para realizar reformas estructurales como la de las pensiones y la fiscal. Para recuperar la confianza de los inversionistas, el gobierno de Cardoso acordó con los candidatos a la presidencia la firma de un documento en el que se comprometían a dar seguimiento a las disposiciones del FMI.³⁷

La herencia que Cardoso dejó a Lula fue positiva desde el punto de vista de que Brasil había ganado estabilidad política y crecimiento. Por el lado negativo, se heredaron algunas cargas difíciles. En primer lugar, el problema de la deuda acumulada que durante el Plan Real aumentó significativamente pasando de 28 % al 56 % del PIB, es decir, se duplicó como consecuencia de la devaluación de 1999 y del hecho que estaba denominada en dólares. Por otra parte, existieron otros factores que agravaron la situación fiscal. El ajuste fiscal que realizó Cardoso a partir de 1999 y que permitió recuperar el superávit primario se consiguió a través de aumentos de la presión fiscal y no de la reducción del gasto. Esta mayor presión fiscal produjo una caída de la inversión y del crecimiento contribuyendo a empeorar el problema de la acumulación de la deuda.

Este desequilibrio fiscal de las cuentas públicas redujo la tasa de ahorro interno del 20 % del PIB en 1994 al 17 % en el 2002 y provocó el aumento de la dependencia exterior de Brasil para financiar la inversión necesaria para crecer. Al depreciarse el tipo de cambio,

³⁶ The World Bank, "Macroeconomic Stability", 550.

³⁷ José César Castanhar, "Política Económica del Gobierno de Lula: Los desafíos de la Transición y las alternativas para el futuro", 13.

la deuda pública aumentó y la inflación pasó desde el 7.7 % anual a finales de 2001 hasta el 12.5% en diciembre del 2002. Así, la herencia de Cardoso según, Comesanha era una economía endeuda y estancada, con muy poco margen de maniobra a corto plazo para desarrollar políticas anticíclicas. A esta herencia se sumó la caída de los fondos externos provocada por la posible victoria de Lula.³⁸

A lo largo de los gobiernos anteriores desde Collor hasta Cardoso, se adoptó una estrategia política neoliberal con el objetivo de romper con el pasado y de incluir a Brasil en la nueva economía mundial. El gobierno de Lula recibe de esta política neoliberal una herencia difícil, un crecimiento anual de 1% insuficiente para crear nuevos empleos, aumento de la tasa de desempleo y del trabajo informal, crecimiento del porcentaje de la deuda con respecto al PIB y desmantelamiento del aparato de desarrollo del Estado por las privatizaciones de los activos públicos. La victoria de Lula, en parte, es consecuencia del malfuncionamiento de las políticas neoliberales implementadas por Cardoso, así se puede afirmar que Lula ha construido un proyecto alternativo de poder que tuvo como fuente de inspiración la crisis de la hegemonía del modelo neoliberal de los años noventa.³⁹

El programa socio-económico del gobierno de Lula parte de varios principios esenciales que serán explicados a continuación. En primer lugar, el gobierno sabe que existe la necesidad de que vuelva haber crecimiento sustentable de la economía brasileña. Por lo tanto, para que haya crecimiento económico se debe pasar por un periodo de transición que incluye un proceso de ajuste de las condiciones macroeconómicas y la implementación de reformas estructurales. De esta forma, es importante tener la opción de un proyecto de desarrollo económico que considere la inclusión social como su eje central, además que en el

³⁸ Antón Costas Comesanha , “Un año de Lula: esperando el crecimiento”, *Revista CIDOB de Afers Internacionals* num. 65 (mayo, junio 2004): 33. Antón Costas Comesanha es catedrático de política económica en la Universidad de Barcelona.

³⁹ Sonia Fleury, “Primer año del gobierno Lula: la difícil transición”, *Revista CIDOB de Afers Internacionals* num. 65 (mayo, junio 2004): 42.

corto plazo permita enfrentar los graves problemas como la subnutrición y la extrema pobreza que atacan a una significativa parte de la población.

Por otra parte, es necesario comprender que para que exista crecimiento económico con bases sustentables se deben fortalecer las instituciones, debe existir participación social, un adecuado funcionamiento de los mercados, una mejora en la distribución de la renta, la inclusión y el acceso de todos los grupos sociales a los bienes de servicios básicos como: la salud, educación y el empleo. Para hacer realizable este proyecto se necesita mejorar el sistema fiscal para aumentar los recursos del estado para que se pueda mantener la estabilidad del ingreso nacional. Así, para alcanzar este objetivo se requiere enfrentar aquellos problemas estructurales de la economía.

En primer lugar, cabe destacar que las políticas macroeconómicas del nuevo gobierno están comprometidas con la estabilidad y con lo acordado con el FMI. Éstas se caracterizan por tener una política monetaria restrictiva atada al régimen de metas inflacionarias, una política fiscal austera encaminada a la generación de un elevado superávit y de la flexibilidad de las tasas de cambio. En segundo lugar, las reformas estructurales, entre ellas la del sistema de protección social, la fiscal y la financiera, tienen como finalidad retomar el crecimiento de manera sustentable a partir de las reglas fijadas por el mercado.⁴⁰

A causa de la complicada estructura y extensión del programa económico oficial del gobierno de Lula, solamente se destacarán los aspectos esenciales a nivel macroeconómico y las reformas estructurales como la tributaria y la de pensiones. De acuerdo con lo establecido en el documento “Políticas Económicas y Reformas Estructurales”⁴¹ en el que el gobierno presenta las prioridades de la agenda económica. En primera instancia, a nivel macroeconómico es esencial mantener el equilibrio a largo plazo de las cuentas públicas para

⁴⁰ Ana Rosa Ribeiro de Mendonça y Carla Cristiane Lopes Cortes, “Reformas del mercado de crédito en Brasil. ¿Ruptura o continuismo? ”, *Nueva Sociedad* núm 187 (2003): 87.

⁴¹ Ministerio de Hacienda de Brasil, “ Políticas Económicas y Reformas Estructurales”, (abril 2003 [consultado el 22 de feb 2005]) disponible en: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>

garantizar las condiciones para la inversión privada y mejorar la distribución de los recursos públicos. El ajuste de las cuentas públicas supone un aumento en el ahorro interno, el cual actualmente es muy bajo en comparación con otras economías que han obtenido mayores tasas de crecimiento a través de éste. El gobierno dejará de contribuir en el ahorro nacional y así podrá utilizar estos recursos para volver a invertir en áreas en las que el sector privado está ausente o en áreas esenciales para retomar el crecimiento económico con una mayor justicia social por ejemplo, infraestructura, fomento tecnológico, educación y salud.

En lo concerniente a las reformas estructurales, el gobierno de Lula propone una reforma al sistema de protección social porque es considerado como uno de los más desequilibrados y porque es también un asunto de justicia social. Según fuentes de la actual administración, el gobierno federal gasta 13.2 mil millones de dólares para cubrir las pensiones de un millón de beneficiarios del sector público, en cuanto al sistema de pensiones del sector privado, se gasta 35.2 mil millones de dólares que cubren a 18 millones de beneficiarios. En el 2002, el gobierno gastó 24.6 mil millones de dólares en el pago de las pensiones y sólo recibió de las cuotas de los pensionados 2.8 mil millones. A finales del 2002, el déficit del sistema de pensiones era de 6.8 mil millones en el sector privado y de 15.6 mil millones del sector público, lo cual era equivalente a 4.3% del PIB en contraste con el 1.1% en 2001 y el 1% en el 2000.⁴²

Por lo tanto, la reforma al sistema de protección social tiene como objetivos:

1. Reajustar el equilibrio de las pensiones públicas, garantizando su solvencia a largo plazo, esto es, la existencia de los recursos necesarios para pagar los beneficios pactados.
2. Reducir las distorsiones en las transferencias de la renta realizadas por los estados pues este déficit agrava la elevada desigualdad de la renta.

⁴² Ministerio de Hacienda de Brasil, “ Políticas Económicas y Reformas Estructurales”, (abril 2003 [consultado el 22 de feb 2005]) disponible en: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>

3. Reducir la presión sobre los recursos públicos designados a las pensiones, permitiendo reestructurar la capacidad del gasto público en áreas esenciales y lograr el crecimiento económico y el éxito en los programas sociales.⁴³

Por otra parte, el gobierno propone una reforma al sistema fiscal con el objetivo central de aumentar la eficiencia y reducir la complejidad del sistema atacando a los impuestos acumulativos y reduciendo el número de cuotas de los impuestos indirectos. Además, la reforma también tiene como meta disminuir los incentivos a la informalidad en el mercado de trabajo, con el propósito de reducir progresivamente las contribuciones sobre la nómina salarial. Finalmente, se prevé modificar la distribución de los ingresos fiscales federales que se destinan a los estados y municipios ya que actualmente el modelo utilizado desfavorece a ciertas zonas y contribuye al desequilibrio de integración regional del que sufre el país.⁴⁴

Otras reformas propuestas dentro del proyecto económico de Lula es la reforma financiera, la cual está basada en dos aspectos principales, lograr la autonomía del Banco Central y la de reformar el mercado de crédito. En cuanto a la distribución de la tierra se hizo hincapié en llevar a cabo una reforma agraria. Sin embargo, debido a la extensión y complejidad de estos temas, no se abordarán pues nos enfocaremos a tratar aquellas que se han concretado y que se están implementando.

A pesar de que estas propuestas, no son en sí una innovación, el gobierno pretende hacerlas realidad. De hecho, el gobierno anterior ya había tomado en cuenta estos temas dentro de su programa económico, y más bien ya se habían considerado debido a la urgencia de concretarlos para mejorar la economía y reducir la desigualdad. Aún así, anteriormente

⁴³ Ministerio de Hacienda de Brasil, “Políticas Económicas y Reformas Estructurales”, (abril 2003 [consultado el 22 de feb 2005]) disponible en: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>

⁴⁴ Stéphane Monclaire, “Entre reformes et méta-reformes: les difficiles débuts du gouvernement Lula” [Entre reformas y metareformas: Los difíciles comienzos del gobierno de Lula] en *Pour comprendre le Brésil de Lula* [Para comprender el Brasil de Lula], ed. Denis Rolland y Joelle Chassin (Francia: L Harmattan, 2004), 53. [nuestra traducción]

solamente se realizaron avances moderados o simplemente se dejaron de lado las reformas por falta de consenso dentro del poder legislativo. Lo destacable del gobierno de Lula es que se rehúsa a la aplicación de medidas populistas que tengan un efecto a corto plazo. Él pretende aplicar las políticas necesarias para dar comienzo al desarrollo sustentable aunque en un inicio cause descontento social y resultados económicos no muy alentadores. Este es un proyecto a largo plazo por lo que los resultados verdaderos se harán visibles en algunos años o tal vez si Lula logra la reelección los avances serán más evidentes.

2.3 Resultados e impacto en dos años de gobierno.

Como ya se había mencionado anteriormente, las prioridades tanto del programa social como económico del gobierno de Lula están estratégicamente planteadas dentro del Plan Plurianual 2004-2007 con el objetivo de eliminar el hambre, la miseria y promover un desarrollo sustentable con equidad social. Este Plan inaugura un modelo de desarrollo a largo plazo destinado a promover profundas transformaciones estructurales en la sociedad brasileña, a través de la inclusión social, la desconcentración de la riqueza por medio de un vigoroso crecimiento del producto interno y del empleo; crecimiento ambiental sustentable, reducción de las disparidades regionales, reactivación del mercado por medio del consumo, por inversión y por la elevación de la productividad. Asimismo, se pretende reducir la vulnerabilidad externa por medio de la expansión de las actividades competitivas que viabilizan el crecimiento sustentable; del fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia.

Lula, a pesar de provenir de un partido considerado de izquierda, para sorpresa de todos y más de su propio partido, la primera acción de su gobierno en enero del 2003 fue la de adoptar una política económica, monetaria y fiscal drásticamente ortodoxa. El nuevo gobierno sabía que el país sufría de una situación económica delicada a finales del 2002, tanto que se auguraba una crisis peor que la de Argentina. Por esta razón, Lula en realidad no

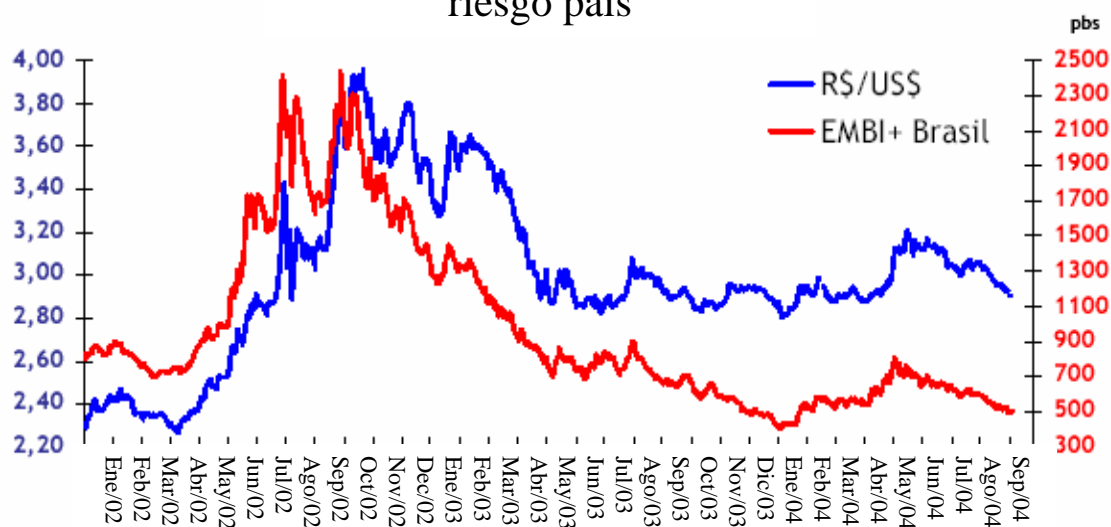
contaba con muchas alternativas por lo que tomó decisiones moderadas al elegir como Ministro de Economía a Antonio Palocci miembro del ala de centro-derecha del PT, médico y ex Alcalde de la ciudad paulista de Riberão Preto. Henrique Miralles ex Directo General del Banco Fleet de Boston fue nombrado director del Banco Central proponiendo la autonomía de esta institución con respecto al poder ejecutivo. Las primeras acciones estuvieron enfocadas principalmente en calmar a los mercados y recuperar la credibilidad interna. Para esto, Lula prefirió dar continuidad a las políticas macroeconómicas para conseguir la estabilización y el ajuste fiscal. Así, básicamente, la dirección de la política macroeconómica quedó a cargo del Ministerio de Hacienda, del Tesoro Nacional y del Banco Central los cuales se caracterizaron por su enfoque conservador.

Durante el 2003, la ortodoxia económica estuvo guiada por una combinación del cambio fluctuante con el libre movimiento de los capitales, objetivos de inflación y políticas fiscales altamente restrictivas. Desde el comienzo, se decidió cumplir con los compromisos adquiridos con el FMI, por lo tanto, se aumentó la tasa básica de interés del 25% al 26.5% anual y se incrementó igualmente el superávit fiscal al 4.25% por encima del objetivo establecido por el FMI, todo esto para evitar la amenaza de un retorno de la inflación aunque haya significado un aumento de la deuda neta del sector público. Por lo tanto, el gobierno anunció un recorte en el gasto público que le permitiría ahorrar cerca de 5.6 mil millones de dólares con el objetivo de disminuir los gastos federales.⁴⁵

⁴⁵ Eli Diniz, "Democracia y desarrollo en Brasil: la relevancia de la dimensión político-institucional", *Revista CIDOB d Afers Internacionals* núm 65 (mayo-junio 2004): 70.

GRÁFICA 1

Tipo de cambio y Nivel de riesgo país



Fuente: Ministerio do Planejamento, Oçamento e Gestaõ, Gobierno Lula: Avanços Econômicos e sociais da açãõ governamental [Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Lula: Avances Económicos y sociales de la acción gubernamental] (septiembre de 2004[consultado 20 de feb 2005]), 19 disponible en: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes_do_governo_jul2004.pdf [nuestra traducción]

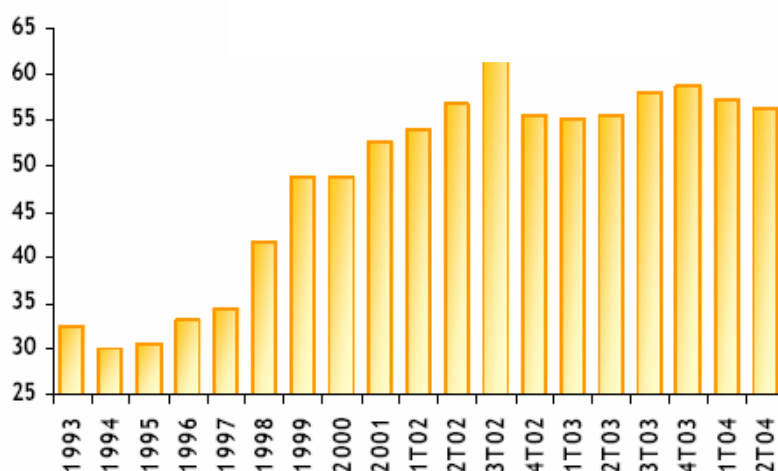
Esta situación permitió que se redujera el riesgo país de 2400 puntos a 430 durante los primeros meses del 2003, de la misma forma, se logró reducir la inflación del 12.5% en 2002 a 9.3% en 2003. Además, el país empezó a recibir grandes flujos de inversión extranjera directa lo que aseguró una situación bastante holgada para la balanza de pagos del país y contribuyó a la reducción del tipo de cambio y a la reevaluación del real. Así, la cotización del dólar se redujo de los 3.99 reales del 2002 hasta cerca de 2.90 reales en el 2003 con una reevaluación de casi el 40% de la moneda nacional. Al mismo tiempo, se dio una espectacular revalorización de la Bolsa brasileña la cual subió a más de 120% de

rentabilidad siendo estimulada en gran medida por la IED. Ya con mayor control y credibilidad, el gobierno bajó progresivamente la tasa de interés nominal al 16.5% anual.⁴⁶

Un elemento muy favorable para que el gobierno lograra estos avances al principio del 2003 fue sin duda, el aumento en las exportaciones debido a la buena cosecha de los productos agrícolas. Por ejemplo, la producción de cereales aumentó 26.5% en 2003 produciendo un excedente comercial de 25 mil millones de dólares. Por lo tanto, aumentaron las reservas del país y se redujo la vulnerabilidad de la economía nacional. En cuanto al control de las cuentas públicas, el resultado durante el primer año no ha sido tan favorable ya que a pesar de haber optado por la austeridad fiscal, la deuda pública neta aumentó de 55.5% del PIB en 2002 a 58.2% del PIB en 2003.⁴⁷

GRÁFICA 2

Deuda Publica % del PIB



Fuente: Ministerio do Planejamento, Oçamento e Gestaõ, Gobierno Lula: Avanços Econômicos e sociais da açãõ governamental [Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Lula: Avances Económicos y sociales de la acción gubernamental] (septiembre de 2004[consultado 20 de feb 2005]), 6. disponible en: [http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes do governo jul2004.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes_do_governo_jul2004.pdf), [nuestra traducción]

⁴⁶ José César Castanhar “Política Económica del Gobierno de Lula: Los desafíos de la Transición y las alternativas para el futuro”, 14.

⁴⁷ Sonia Fleury, “Primer año del gobierno Lula: la difícil transición”, 45.

Como parte del saneamiento macroeconómico, un factor clave para el cambio estructural fue la aprobación de la reforma fiscal. Ésta logró la aprobación de la primera etapa a finales del 2003 siendo la enmienda número 42 de la Constitución. Los puntos más destacados que se aprobaron dentro de la reforma son los siguientes:

1. Perfeccionamiento de la administración fiscal, garantizando recursos para las administraciones fiscales de la Federación, Estados y Municipios; y creación de mecanismos para la actuación coordinada de las tres instancias.
2. Garantía de un trato diferente a las micro empresas, incluyendo a los regímenes especiales o simples en relación con el pago del impuesto al valor agregado, al programa de integración social y al impuesto por jubilación que pagan los patrones.
3. Evitar la acumulación del cobro de la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS). Este impuesto en cambio será cobrado sobre las importaciones.
4. Garantía de la progresiva desgravación tributaria de los bienes de capital.
5. Establecimiento del impuesto territorial rural con el fin de evitar la manutención de propiedades improductivas.
6. Hacer constitucional la exención del impuesto al valor agregado en las exportaciones sobre las mercancías y servicios.
7. Obligación del gobierno federal a dar 25% de las contribuciones que recibe distribuyendo 18.5% para los estados y 6.5% para los municipios.
8. Posibilidad de un trato fiscal diferente dependiendo el impacto ambiental de los productos y servicios y de sus procesos de elaboración y prestación.⁴⁸

La primera etapa de la reforma ya está en vigor y el resto de las etapas de la reforma fiscal se realizarán progresivamente. La forma en la que se llevó a cabo esta parte de la reforma resultó ser muy acertada ya que a pesar de la necesidad del gobierno de aumentar sus

⁴⁸ Ministerio do Planejamento, Oçamento e Gestaõ, Gobierno Lula: Avanços Econômicos e sociais da açãõ governamental [Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Lula: Avances Económicos y sociales de la acción gubernamental] (septiembre de 2004[consultado 20 de feb 2005]), 19. disponible en: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes_do_governo_jul2004.pdf [nuestra traducción]

ingresos no se optó por aumentar la carga tributaria ni los impuestos, que ya de por sí representa el 35% del PIB y la presión fiscal es considerada como la quinta del mundo. Además, el gobierno tuvo en cuenta que un aumento en la fiscalidad hubiera tenido consecuencias directas sobre la inversión extranjera. El gobierno, tampoco optó por disminuir la fiscalidad porque esto sólo hubiera empeorado sus problemas para lograr un superávit primario. En cambio, como sostiene Sonia Fleury “el gobierno fue lo suficientemente hábil para dividir la reforma en etapas sucesivas y aprobar en el 2003 sólo el mantenimiento de impuestos que permitían un cierto alivio de caja, una cierta eliminación de tributación acumulada con el objetivo de exonerar la producción y aumentar la competitividad”.⁴⁹

La otra reforma estructural que se logró aprobar después de un largo debate dentro del Congreso fue la reforma al sistema de protección social. Las modificaciones se hicieron esencialmente dentro del sistema de jubilación de los funcionarios públicos. Los puntos más destacables fueron:

1. Establecimiento de un aumento en los ingresos de las cajas por medio de una mayor cotización mensual de los funcionarios activos. El porcentaje de cotización sobre el salario neto se estandarizó en todo el territorio nacional en 11 %.
2. Al igual que en sector privado, el tiempo de contribución de los activos se prolongó fijando la edad de retiro en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.
3. Se estableció un monto mínimo y un máximo para el cálculo de las pensiones a que tienen derecho los trabajadores jubilados. El piso es el salario mínimo legal, mientras que el tope asciende a diez salarios mínimos dependiendo del tiempo cotizado y el salario obtenido en los últimos años de vida laboral.
4. En el caso de la burocracia se introdujeron los mismos criterios para los empleados de nueva contratación, mientras que los trabajadores activos y los jubilados

⁴⁹ Sonia Fleury, “Primer año del gobierno Lula: la difícil transición”, 48. Profesora de la escuela brasileña de administración pública y de empresas de la Fundación Getulio Vargas y miembro del Consejo de Desarrollo Económico y Social del gobierno Lula.

permanecen bajo las reglas anteriores que les otorgaban bonificaciones muy semejantes a su último salario.

5. Se modificó el sistema de jubilación anticipada fijando una reducción de 5% del monto total de la jubilación por cada año de anticipación sin sobrepasar los 7 años.
6. Las viudas o viudos de los ex funcionarios ya no recibirán el 100 % de la jubilación sino solamente el 70 %.⁵⁰

Con todas estas medidas se espera que el déficit del sistema de protección social de los funcionarios públicos se reduzca un 9 % a partir del 2004.

Sin duda, esta reforma representa una victoria política para el gobierno de Lula por la forma en la que logró negociarla dentro del Congreso, lo cual significó un fracaso durante la era de Cardoso. Sin embargo, no se tomaron en cuenta otros aspectos necesarios para que realmente sirviera a los intereses económicos a largo plazo. Aún así, es evidente que se logró aumentar los ingresos y reducir los gastos dentro del presupuesto federal. Con respecto a este tema, Stéphane Monclaire comenta que “si se toma en cuenta el contenido de la reforma considerando los intereses a mediano y largo plazo de la economía nacional, esta reforma no resuelve todos los problemas responsables del déficit del sistema de protección social”.⁵¹

Por otra parte, Fleury especifica aquellos aspectos que, según ella, fueron ignorados dentro de la reforma. “La reforma no tuvo en cuenta aspectos fundamentales del debate, no se formuló una propuesta para las carreras del Estado y se perdió la ocasión de crear mecanismos de inclusión del 60% de la fuerza laboral que, por encontrarse en el mercado informal de trabajo queda excluida del sistema de protección social.” De esta forma, se concluye que ambas reformas, la fiscal y la de protección social están orientadas a apoyar el ajuste fiscal y el aumento de la credibilidad internacional del Gobierno.⁵²

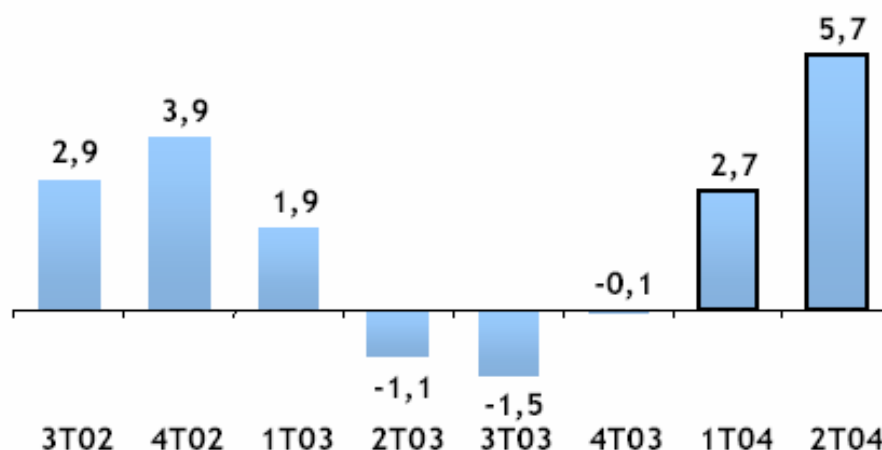
⁵⁰ Stéphane Monclaire, “Entre réformes et méta-réformes: les difficiles déduits du gouvernement Lula”, 51.

⁵¹ Stéphane Monclaire, “Entre réformes et méta-réformes: les difficiles déduits du gouvernement Lula”, 52. Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política de la Sorbona París I.

⁵² Sonia Fleury, “Primer año del gobierno Lula: la difícil transición”, 47.

GRÁFICA 3

PIB a precios de mercado.
Variación % trimestral en comparación al mismo trimestre del año anterior.



Fuente: Ministerio do Planejamento, Oçamento e Gestaõ, Gobierno Lula: Avanços Econômicos e sociais da açãõ governamental [Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Lula: Avances Económicos y sociales de la acción gubernamental] (septiembre de 2004[consultado 20 de feb 2005]), 8 disponible en: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes_do_governo_jul2004.pdf, [nuestra traducción]

El desempeño de la economía del Brasil durante la gestión del gobierno de Lula si bien no ha mostrado grandes resultados, si ha tenido logros moderados que son reconocidos internacionalmente. Por ejemplo, el cumplimiento de los acuerdos pactados con el FMI y la ejecución responsable de las políticas recomendadas por éste. Gracias a esta disciplina, Brasil, en el 2004 logró una expansión del PIB superior al 5% obteniendo el mejor resultado desde 1994, pero lo más importante de esto es que dicho crecimiento se dio dentro de un marco de superávit en la cuenta corriente, de austeridad fiscal y de control del proceso inflacionario.⁵³ El gobierno de Lula está intentando sanear la economía, para así, poder darle las bases necesarias para explotar el potencial del país a largo plazo. Esto se ve reflejado en

⁵³ CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe 2004*, (diciembre 2004 [consultado 27 de feb 2005]) disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloEconomico/5/LCG2265P/sur.pdf>

la opinión de la firma Goldman Sachs, autor del reporte llamado “Soñando con el BRICs: el camino hacia el 2005”, en el cual afirma que Brasil junto con China, India y Rusia, es parte del grupo de países con economías emergentes que poseen el potencial para dominar la economía mundial en el año 2050 aunque esto depende de la prudencia y responsabilidad de ellos.⁵⁴

En el ámbito social, bien es cierto que Lula generó grandes expectativas proponiendo un programa social importante basado en el crecimiento, el empleo y la integración social. Con su gran visión optimista y su programa llamado “Un Brasil para todos” se ganó el apoyo del pueblo brasileño que puso todas sus esperanzas en el nuevo líder. Sin embargo, la gravedad de la situación económica y las políticas implementadas para mejorar la situación han opacado en cierta forma el desempeño de los programas sociales principalmente a causa del recorte en el gasto público. Por lo tanto, a continuación se realizará un recuento de los resultados obtenidos justamente a la mitad del gobierno de Lula.

En cuanto a los programas de transferencia de renta, el gobierno de Lula dio continuidad a aquellos programas ya implantados por el gobierno anterior y a finales del 2003, realizó la unificación de los programas Beca escuela, Auxilio Gas, Tarjeta de Alimentación, Beca Alimenticia y la creación del programa Beca Familiar parte integral del programa Hambre Cero. Los beneficios que trajo esta unificación son:

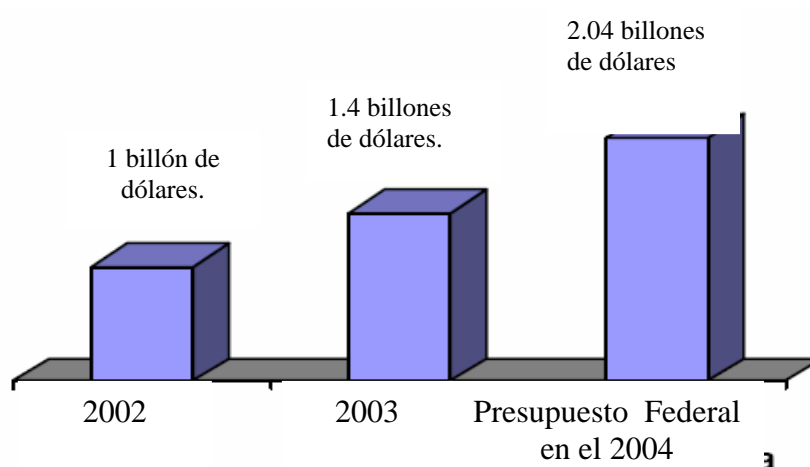
1. Eliminación de manera progresiva la superposición de las familias beneficiadas.
2. Evitar el desvío de recursos y reducir los costos administrativos de los programas.
3. Mejorar la capacidad de administrar los beneficios entre las diferentes esferas del gobierno evitando que exista el doble beneficio.
4. Mejorar la visión sectorial para enfrentar la pobreza.

⁵⁴ Joaquina Pires- O Brian, “Brazil Under Labor Government Part II”[Brasil Bajo un Gobierno Laborista Parte II] *Contemporary Review* vol. 285, núm. 1665 (octubre 2004): 20. [nuestra traducción]

5. Ampliar substancialmente el alcance de los programas haciéndolos más incluyentes y menos restrictivos.
6. Compromiso de las autoridades federales estatales y municipales con la intención de mejorar las acciones para el combate a la pobreza.⁵⁵

GRÁFICA 4

Beca Familiar (Recursos Transferidos para las Familias Pobres en millones dólares)



Fuente: Ministerio do Planejamento, Oçamento e Gestaõ, Gobierno Lula: Avanços Econômicos e sociais da açãõ governamental [Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Lula: Avances Económicos y sociales de la acción gubernamental] (septiembre de 2004)[consultado 20 de feb 2005],¹¹ disponible en: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes_do_governo_jul2004.pdf. [nuestra traducción]

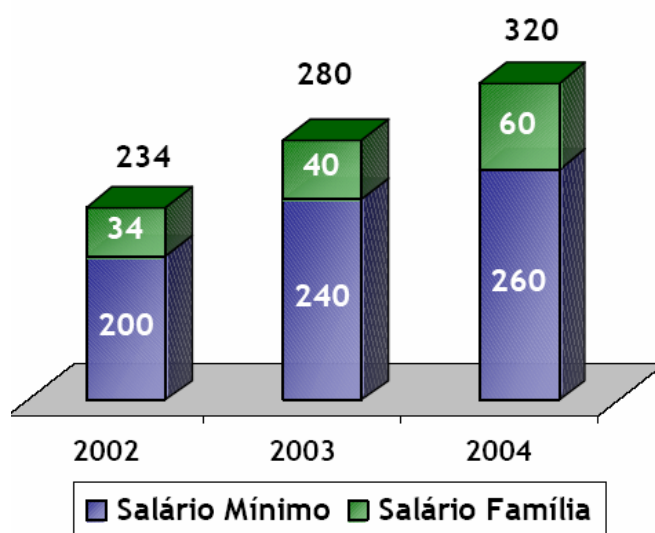
Con la unificación de estos programas, se logró un aumento substancial en el valor promedio de la Beca Familiar, el cual es de 30 dólares mensuales en comparación con los 11.2 dólares antes de ella. De la misma forma, se aumentó el presupuesto destinado al programa Beca Familiar de mil millones de dólares en 2002 a 1.4 mil millones en 2003. Para el 2004, después de la aprobación del presupuesto federal, el presupuesto aumentó a 2.04 mil

⁵⁵ Ministerio do Planejamento, Oçamento e Gestaõ, Gobierno Lula: Avanços Econômicos e sociais da açãõ governamental (septiembre de 2004)[consultado 20 de feb 2005], 11 disponible en: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes_do_governo_jul2004.pdf

millones de dólares. Además, se aumentaron los límites de la Beca Familiar pues más de un 30% de las familias que son beneficiadas por el programa reciben un tope de 38 dólares mensuales. Más de 4.3 millones de familias ya son parte del la Beca familiar y se espera abarcar a 6.5 millones de familias para finales del 2004.

GRÁFICA 5

Monto Recibido por familia con ingreso de un salario mínimo en reales.



Fuente: Ministerio do Planejamento, Oçamento e Gestaõ, Gobierno Lula: Avanços Econômicos e sociais da açãõ governamental [Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Lula: Avances Económicos y sociales de la acción gubernamental] (septiembre de 2004[consultado 20 de feb 2005]), 13 disponible en: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/palestras/accoes_do_governo_jul2004.pdf [nuestra traducción]

Para lograr la máxima eficacia de los programas sociales se crearon diferentes instituciones como el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre quien es responsable de la coordinación del programa Hambre Cero; el Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia y Nutricional que es un órgano que traza las directrices de la política alimenticia y nutricional del gobierno. El Consejo operativo del programa Hambre Cero es un centro de recepción y de distribución de donativos y el Programa de Acción Todos Contra

el Hambre formado por grupos voluntarios que son los brazos operativos de Hambre Cero pues actúan en los barrios, las iglesias, escuela y empresas.

En cuanto a la educación, el gobierno se enfocó en ampliar el programa de Merienda Escolar beneficiando a 881 mil niños de 0 a 3 años matriculados en 18 mil escuelas otorgándoles 151 días lectivos. Por otra parte, el gobierno instituyó el programa llamado Universidad para Todos que concede becas de estudio completas o parciales en universidades privadas para estudiantes de bajos recursos. Este programa beneficiará a 70 mil estudiantes por año.

En resumen, los avances en el área social han estado sujetos al problema de la austeridad fiscal a causa de la deuda heredada de los dos años anteriores. El gobierno Lula mantuvo su compromiso con el área social en comparación con los dos primeros años del último gobierno y obtuvo buen desempeño en la implementación de acciones prioritarias como en los programas de Salud para la Familia, Salud Dental, Alimentación escolar, educación de jóvenes y adultos, vivienda, saneamiento, reforma agraria y agricultura familiar, trabajo y empleo.

Los logros en el área social, en realidad, han sido modestos y en general la población no ha sentido un impacto directo en su nivel de vida. Sin embargo, es difícil para un gobierno que apenas concluye dos años de gestión y que tuvo que enfrentar grandes retos económicos que pueda lograr avances significativos en el área social. El gobierno de Lula, al querer evitar una crisis económica, prefirió tomar el camino de la austeridad aunque se haya tenido que sacrificar al pueblo en un principio. Esto se comprueba con la reducción del gasto social con respecto al PIB que pasó de 4.29 % en 2002 a 3.81 % en el 2003. Las consecuencias de la economía política ortodoxa para la población han sido negativas en el ámbito social.

Por ejemplo, mientras que el gobierno afirma que está obteniendo resultados macroeconómicos positivos y es reconocido por las agencias internacionales, el pueblo más

bien no siente un alivio a la crisis. La tasa media de desempleo oficial que era de 7.2% en 2002, llegó al 12.9 % en 2003. El aumento del 3.5 % de los puestos de trabajo que se registraron en 2003 correspondieron en gran parte a puestos de trabajo precarios y de baja remuneración, es decir, en el mercado informal. De la misma forma, se registró un aumento del 76 % con respecto al 2002 del trabajo infantil.⁵⁶

A pesar de que el gobierno sostiene haber aumentado los recursos para el programa Hambre Cero, que ahora incluye a toda una serie de programas de asistencia social, los resultados no son muy alentadores. El programa probó ser demasiado ambicioso, complicado y difícil de administrar. La austeridad del presupuesto también ha sido un obstáculo para el desarrollo de éste, puesto que en el 2003 y 2004, solamente se han destinado 1.5 mil millones de dólares al Ministerio responsable del programa. Además, el programa no ha cubierto más que a las dos terceras partes de los municipios en los que normalmente se debía aplicar, mientras que en donde se encuentra en vigor, experimenta muchas deficiencias. Por ejemplo, en el noreste del país, el 10 % de los beneficiarios recibieron fraudulentamente la ayuda, porque en realidad el salario de ellos era superior al límite de ayuda y en la mayoría de los casos se trataba de funcionarios locales y de sus familias.⁵⁷ Como se puede observar, el programa social más importante del gobierno necesita ser perfeccionado, pero es importante destacar que mientras el gobierno aplique una política de austeridad económica los avances sociales serán limitados.

⁵⁶ Sonia Fleury, “Primer año del gobierno Lula: la difícil transición”, 46.

⁵⁷ Stéphane Monclaire, “Entre réformes et méta-réformes: les difficiles déduts du gouvernement Lula”, 57.