



El programa Hambre Cero y las perspectivas del ingreso básico en Brasil

EDUARDO MATRAZZO SUPPLYC*

En octubre de 2002, Brasil inició una etapa extraordinaria en su historia con la elección del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores, quien obtuvo 53 millones de los votos válidos, equivalentes a 62% del total. Entre sus principales objetivos están erradicar el hambre y la pobreza absolutas, promover el crecimiento económico acompañado de una mejor distribución del ingreso, crear empleos y garantizar que todos los niños asistan a la escuela.

Brasil tiene 175 millones de habitantes con un PIB per cápita de 7 625 dólares al año (medido con base en la paridad del poder de compra, PPP) y un índice de desarrollo humano (IDH) de 0.757 en 2000,¹ menor al que le correspondería por su nivel de ingreso per cápita. Eso obedece a la alta desigualdad, manifiesta en el coeficiente de Gini de 60.7 en 1998, valor inferior al de los índices de Sierra Leona (62.9 en 1989), Suazilandia (60.9 en 1994) y la República Centroafricana (61.3 en 1993).²

En Brasil se han generado grandes expectativas en relación con las políticas previstas por el presidente Lula para alcanzar los objetivos señalados, entre los que destaca el programa Hambre Cero, destinado a garantizar el derecho de todos los brasileños a comer tres veces al día.

En este ensayo se presenta, en primer lugar, una síntesis del programa, en concreto la propuesta gubernamental, y luego se rese-

ñan los programas de transferencia de ingreso vigentes en el país, destacando la importancia de establecer un ingreso básico de ciudadanía.³

EL PROGRAMA HAMBRE CERO

De acuerdo con José Graziano da Silva, coordinador del programa Hambre Cero y ministro extraordinario de Seguridad Alimentaria y de Combate al Hambre (Mesa), se trata de abastecer de alimentos a la población de escasos recursos en condiciones óptimas de cantidad, calidad y regularidad, lo que significa garantizar la seguridad alimentaria de 46 millones de habitantes que cuentan con menos de un dólar al día para sobrevivir.

De modo simultáneo se tomarán medidas para promover la producción y la distribución de alimentos de calidad, con criterios sustentables, además de impulsar la inclusión social y la educación alimentaria y nutricional, aspectos esenciales para estimular prácticas sanas de alimentación.

Graciano señala que, además de combatir el hambre y las causas de exclusión, el Programa también pretende ampliar algunos de los proyectos establecidos con anterioridad. Tiene un carácter transversal y busca establecer una nueva relación con la esfera productiva, estimulando la agricultura y las economías locales.

Sus primeras medidas se anunciaron el 30 de enero de 2003 —a propósito de la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea)— y en febrero comenzaron a aplicarse en los municipios de Guaribas y Acauã (cuya población conjunta es de alrededor de 5 000 habitantes), localizados en la región semiárida de Piaulí, el estado más pobre de Brasil, ya que presenta el índice más bajo de desarrollo humano.

1. Informe de Desarrollo Humano de 2002 de las Naciones Unidas.

2. World Development Indicators, 2002.

* Senador del Partido de los Trabajadores por el Estado de São Paulo y profesor de economía en la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, de la Fundación Getulio Vargas <esuplicy@senado.gov.br>. Resumen de la conferencia presentada por el autor en la Escuela de Economía de Londres, en la Universidad de Oxford y en la Universidad de York, los días 3, 12 y 13 de febrero de 2003, entre otras instituciones. [Traducción del portugués de Alicia Loyola Campos.]

3. Ministerio de Estado Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre. Programa Hambre Cero, documento preliminar, 30 de enero de 2003.

Una de las medidas es la tarjeta de alimentación, que otorgará 50 reales (aproximadamente 15 dólares) por mes a las familias que reciben menos de la mitad del salario mínimo per cápita. Algunas de esas familias las eligió un comité gestor, en el que participan miembros de esa comunidad.

El gobierno no pretende que los beneficiarios del programa se vuelvan dependientes de éste, ya que se creó para ayudar a la población a superar su situación de exclusión. Según Graciano, el mayor beneficio del programa es ayudar a la sociedad a que se organice, en virtud de que ello es esencial para superar la pobreza.

Acciones y programas por realizar en 2003

1) Acciones

- Formular la Política Nacional de Seguridad Alimentaria, a cargo del Consea.
- Articular un conjunto de políticas públicas para garantizar la seguridad alimentaria establecida por el Mesa, interactuando con otras dependencias estatales, secretarías y gobiernos municipales.
- Establecer un frente nacional contra el hambre y la pobreza absolutas mediante la participación comprometida de la sociedad brasileña.
- Elaborar la Política de Seguridad Alimentaria por medio del Consea, con evaluaciones permanentes del programa Hambre Cero y la preparación de la II Conferencia sobre Seguridad Alimentaria, por llevarse a cabo en el primer trimestre de 2004.

2) Programas

- Programa Nacional de Bancos de Alimentos. Tiene como propósito estimular y organizar acciones de apoyo para quienes deseen donar alimentos en los municipios de mediana y gran importancia.
- Programa de restaurantes populares. Su objetivo es proporcionar a los trabajadores dietas balanceadas a precios accesibles.
- Programa de tarjeta de alimentación. Como se mencionó, se otorgarán 50 reales a las familias de bajos ingresos para cubrir sus gastos en alimentos básicos en su localidad y se complementará con algunas políticas que promuevan la independencia socioeconómica de esas familias, como educación nutricional y alimentaria; salud y nutrición; generación de empleos; abastecimiento de agua; higiene básica, y calidad en la construcción de la vivienda.
- Programa de educación nutricional y alimentaria. Tiene el propósito de difundir, mediante la radio, la televisión y los demás medios de comunicación, prácticas de buena nutrición por medio de la mejora de los hábitos de consumo, la enseñanza de los valores nutritivos de los alimentos locales y la capacitación de las personas responsables de la preparación de las comidas. Para este proyecto se contará con la colaboración del Ministerio de Educación.

- Programa de distribución urgente de canastas básicas. Su objetivo es proporcionar alimentos a las familias en situación de riesgo nutricional y que prefieren recibir canastas básicas en vez de la tarjeta de alimentación. Entre los grupos sociales objeto del programa se encuentran: a) 80 000 familias que viven en chozas y esperan un asentamiento definitivo, mediante el Programa de Reforma Agraria; b) comunidades indígenas, calculadas en 43 000 familias, y c) comunidades marginadas, en las cuales hay alrededor de 5 000 familias.

- Movimiento contra el hambre. Sus propósitos son articular las acciones para promover los donativos de alimentos o de dinero, elaborar folletos e instructivos y organizar a los voluntarios, entre otros.

Los donativos de alimentos pueden ser en gran escala y se entregarán a la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), o en pequeña escala, cuya organización estará a cargo de los municipios.

- Campaña de contribución voluntaria. Tiene el propósito de alentar la participación de la gente en cada municipio, ayudando a recolectar y distribuir los donativos mediante el apoyo del gobierno municipal, los sindicatos, las iglesias y las familias.

El programa Hambre Cero también prevé el establecimiento de las denominadas políticas estructurales importantes, que incluyen las siguientes.

a) Reforma agraria. Se elaborará el Plan Nacional de Reforma, así como un proyecto urgente para proporcionar un asentamiento definitivo a 80 000 familias que en la actualidad viven en campamentos o chozas. También se formulará un plan para la reordenación de asentamientos precarios.

b) Fortalecimiento de la agricultura familiar. Se intenta expandir el crédito rural y financiar la agricultura familiar durante la época de entrefa mediante el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf).

c) Proyecto de emergencia para mejorar el nivel de vida en la zona semiárida. Para ello se prevé establecer el seguro de cosecha, el abastecimiento urgente de agua y la construcción de pequeñas plantas hidroeléctricas, cisternas y presas

d) Programa para superar el analfabetismo. Tiene como objetivo formular estrategias para enseñar a leer y escribir a los adultos beneficiados por el programa Hambre Cero; comprende proyectos educativos para jóvenes y adultos en las regiones incluidas en la reforma agraria

e) Programas para la generación de empleo. Incluyen el financiamiento para la vivienda y su rehabilitación de familias de bajos ingresos, la expansión de los microcréditos, así como el incentivo al turismo rural.

f) Programa de Combate a la Desnutrición Materno-Infantil. Incluye la atención a la salud básica y el desarrollo del proyecto Bolsa-Alimentación.

En 2003, el presupuesto federal destinado al programa Hambre Cero fue de 1 800 millones de reales. Sin embargo, a mediados de febrero el gobierno anunció un recorte de 30 millones en el gasto de todas las entidades públicas, incluido el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y de Combate al Hambre. Dicho monto fue proporcionalmente pequeño comparado con el ajuste aplicado a otras áreas. Empero, es importante mencionar que los demás ministerios que participan en el Programa podrán incluir sus propios recursos para desarrollar las acciones coordinadas previstas en ese programa.

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESO

Cabe señalar que el programa Hambre Cero se emprende en un momento en que el presidente Lula anunció el inicio de las reformas de las leyes laboral, tributaria y de previsión, además de que en años recientes hubo un cambio significativo en los programas de transferencia de ingreso, destinados a reducir la pobreza.⁴

Un cambio relevante fue la decisión de sustituir la distribución de canastas básicas para familias pobres con programas de transferencia de ingreso. A continuación se mencionan los principales programas que estaban en vigor al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

- Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil. Creado en 1996 para familias con niños de 7 a 14 años que trabajan en actividades pesadas o riesgosas que reciben menos de medio salario mínimo por cápita. En las áreas rurales esas familias reciben 25 reales al mes y 40 en las urbanas. En octubre de 2002 había 810 000 beneficiarios registrados. En 2003 quedó a cargo del Ministerio de Asistencia y Promoción Social y su presupuesto anual en 2003 es de 503 millones de reales.
- Bolsa Escuela o Programa de Ingreso Mínimo Vinculada a la Educación. Creado en 1997, otorga a las familias con un ingreso menor de 90 reales, o medio salario per cápita, un monto mensual de 15, 30 o 45 reales, dependiendo del número de infantes que vayan a la escuela. A fines de 2002 tenía cerca de 5.7 millones de familias registradas, incluidos alrededor de 10.7 millones de niños en casi todos los municipios en Brasil. El presupuesto anual para 2003 es de 1 800 millones de reales y el responsable de llevarlo a cabo es el Ministerio de Educación.
- Bolsa Alimentación o Programa de Ingreso Mínimo Vinculado a la Salud. Creado en 2001 bajo la responsabilidad del Ministerio de

Salud, otorga a las mujeres embarazadas, madres que amamantan y niños de seis meses hasta casi siete años de edad pertenecientes a familias con ingreso menor a medio salario per cápita, o para madres portadoras del virus VIH, un monto igual a 15 reales por beneficiario, con un límite de 45 reales por familia al mes. En noviembre de 2002 había 1.4 millones de beneficiarios en 4 110 municipios. Las familias beneficiadas deben cumplir determinados requisitos, tales como frecuentar el centro de salud para vacunación y recibir instrucciones para cuidar la salud de los niños. Su presupuesto anual en 2003 es de 360 millones de reales.

Funciones del Ministerio de Previsión Social

El Ministerio de Previsión Social transfiere 200 reales al mes para los ancianos o personas que necesitan de cuidados especiales pertenecientes a familias con un ingreso menor a un cuarto de salario mínimo per cápita. También es responsable por el control del llamado Salario Familia, que proporciona un modesto beneficio mensual para cada empleado del sector privado, o a autónomos que prestan servicios a empresas, de 11.26 reales por hijo de hasta 14 años de edad, o también mayor si es inválido, siempre y cuando el trabajador reciba menos de 468.47 reales al mes.

El Salario Familia lo financia el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS).

El Ministerio de Previsión Social también transfiere al mes un salario mínimo permanente a los ancianos, viudas, asegurados en licencia de salud, los que se están recuperando de accidentes de trabajo o de enfermedades, o asegurados que están en régimen de seguridad social especial. En 2002 había 7.3 millones de dependientes de este programa, totalizando un desembolso de casi 15 300 millones de reales. Ese organismo también es responsable del régimen general de previsión social para empleados del sector privado y del público.

Mientras que empleadores y empleados del sector privado formal contribuyen cada uno con 8 % del valor del salario al INSS, éste concede el beneficio después de 35 años (hombres) o 30 años (mujeres) de contribución en el montante de 80% de la mejor remuneración obtenida desde 1994, multiplicada por el factor de previsión social y limitado al máximo de 1 561.56 reales por mes. Los servidores públicos contribuyen con 9 % sobre sus vencimientos y después de 35 o 30 años (sin importar el sexo) de contribución, con la edad mínima de 65 o 60 años, pueden recibir un beneficio igual al valor del último vencimiento, sin limitación alguna.

En 2002 hubo necesidad de complementar el Sistema de Previsión Social con 71 400 millones de reales, en virtud de su desequilibrio crónico. Para mejorar la equidad del sistema, que beneficia en mayor medida al empleado del sector privado, se hace imperiosa una reforma de previsión.

Entre los programas de transferencia de ingreso, también se deben considerar los que están a cargo del Ministerio del Trabajo, y que son los siguientes.

4. Un buen análisis de esos programas se puede encontrar en el IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada); SEDH/MJ (Secretaría de Estado de los Derechos Humanos del Ministerio de Justicia) y MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores), *La seguridad alimenticia y nutricional y el derecho a la alimentación en Brasil*, Brasilia, IPEA, 2002.

Es importante entender que el ingreso básico de la ciudadanía es una reforma radical en la sociedad porque transforma la relación entre una persona y cualquier empleador en potencia. Si ésta tiene un ingreso seguro puede decir sí o no al empleador ante una oferta de trabajo que podría ser eventualmente ofensiva, despreciativa, humillante o que pudiera poner su vida en riesgo.

Dos preguntas se plantean con frecuencia cuando se presenta el proyecto del ingreso mínimo: ¿Por qué no instituir o crear programas que generen empleos? ¿Habrá un incentivo para la ociosidad?

En respuesta, la creación de un ingreso mínimo es congruente con el establecimiento de un gran estímulo para el crecimiento de la economía con una mejor dirección para la expansión de la oferta de bienes y servicios que necesitan las personas, incluida la alimentación. Una investigación entre los beneficiarios del programa de ingreso mínimo en São Paulo mostró que 85% de su ingreso adicional recibido del programa se gasta en el distrito donde viven y 70% de sus desembolsos se destina a alimentos.

Segundo, ¿por qué tenemos que preocuparnos tanto por quienes tienen vocación para la holgazanería? Como Bertrand Russell mencionó en su libro de 1918, *Camino a la libertad*, éstos son pocos.¹⁰ Muchas actividades (como la nutrición de bebés y el cuidado de niños y ancianos) son muy importantes y no siempre se pagan de acuerdo con el mercado. También hay trabajos que no son reconocidos por el mercado de la misma manera en que son producidos, como las obras de Amedeo Modigliani y Vincent van Gogh. Pero aún más importante, la Constitución brasileña y las de la mayoría de las naciones reconocen el derecho de propiedad privada. Esto significa que los propietarios del capital tienen el derecho de recibir alquileres o regalías, intereses y ganancias sin trabajar. Pero, en general, éstos trabajan y mandan a sus hijos a la escuela, porque quieren progresar.

¿Por qué no aceptar que todos, ricos y pobres, tengan un ingreso básico?

¿En algún lugar del mundo se paga a todos un ingreso como derecho ciudadano? Sí, en el estado de Alaska, Estados Unidos, desde 1980, con muchos resultados positivos. En 1976 el gobernador Jay Hammond propuso a todos los habitantes de esa entidad (calculados en 300 000) que separasen 50% de las regalías de la explotación del petróleo y otros recursos naturales para crear un fondo que perteneciera a todos los habitantes de Alaska. La Asamblea estatal y un referendo popular aceptaron la propuesta. Los recur-

sos de ese fondo comenzaron a invertirse en los mercados de valores internacionales y de Estados Unidos. El valor de ese fondo aumentó de 1 000 millones en 1990 a 25 000 millones en 2002.

El sistema de dividendos iguales pagados anualmente a todos los residentes de Alaska por un año o más produjo un crecimiento económico más estable y convirtió a ese estado en el más igualitario de todos los de ese país. En los últimos 10 años Alaska distribuyó 6% de su PIB de manera igual a todos sus habitantes, cerca de 626 000 en 2002. El año pasado el ingreso fue de 1 550 dólares por persona.

Como resultado, mientras que en Estados Unidos el ingreso medio de 20% de las familias más ricas creció 20% y el ingreso medio de 20% de las familias más pobres lo hizo en 12%, en Alaska, durante el mismo período, 20% de las familias más ricas tuvo un crecimiento de su ingreso medio de 7%, mientras que el ingreso medio de 20% de las familias más pobres aumentó 28%.¹¹ No hay duda de que ésta es la manera correcta de encaminarse a una sociedad más justa: mejorando el coeficiente de desigualdad de Gini. Sólo se necesita voluntad política para lograrla.

Vayan buenas noticias para quienes están convencidos de cómo un ingreso básico podrá ayudar a construir mejores sociedades. En diciembre de 2002 el Senado brasileño votó de manera unánime en favor del proyecto para introducir de manera gradual, a partir de 2005, un ingreso básico de ciudadanía a pagar igualmente a todos los brasileños y los extranjeros residentes en Brasil por cinco años o más, comenzando por aquellos que más lo necesitan de acuerdo con criterios que establecería la Cámara de Diputados. Se buscará su aprobación en el futuro próximo, de manera que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva pueda firmar su transformación en ley antes del Congreso Internacional de la Basic Income European Network, en septiembre de 2004.

Es importante indicar que el Plan de Gobierno de Lula, aprobado por el Congreso Nacional del PT en 2001, destaca que el ingreso mínimo y otras formas de programas de distribución del ingreso deben verse como pasos en dirección al ingreso básico de la ciudadanía. La decisión se aprobó recientemente por la resolución de marzo de 2003 del Directorio Nacional del PT, en la que también se menciona que las reformas de la legislación laboral, de la previsión y tributaria, que se presentarán próximamente al Congreso Nacional, deben considerar la creación del ingreso básico de ciudadanía a partir de 2005. 

10. Bertrand Russell, *Proposed Roads to Freedom. Socialism, Anarchism and Syndicalism*, Cornwall Press, Nueva York, 1918.

11. Scott Goldsmith, *The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution*, Noveno Congreso Internacional de la Basic Income European Network, Ginebra, del 12 al 14 de septiembre de 2002.

Establecer un negocio en MÉXICO es mucho más

fácil

de lo que la mayoría de la gente piensa...

Especialmente en

Hidalgo en donde el Gobierno del Estado cuenta con un sistema integral de atención al inversionista, a través de la **Corporación Internacional Hidalgo**.

Nuestra misión es facilitar el desarrollo de proyectos con certeza y visión de largo plazo.

Hidalgo, la opción inteligente para hacer negocios en MÉXICO



EXPORTACION
E INVERSION
HIDALGO
CORPORACION INTERNACIONAL

CORPORACION INTERNACIONAL HIDALGO (COINHI)

Gobierno del Estado de Hidalgo / Secretaría de Desarrollo Económico
Teléfono: (+52-771) 717-8117 Fax: (+52-771) 717-8116
coinhi@edo-hidalgo.gob.mx / www.hidalgobusiness.com