

México D.F. Viernes 20 de febrero de 2004

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Sao Paulo: riqueza y miseria

SAO PAULO. Desde el mirador de la Torre Italia, el edificio más alto de Sao Paulo, capital industrial de Brasil, la ciudad con mayor número de habitantes (más de 10 millones) del más poblado país de América Latina (AL), se disfruta de un espectáculo majestuoso, sobre todo en una noche despejada: *en la cercanía*, y en todas las direcciones, el conjunto de edificios altos más impresionante de AL (incluyendo Caracas), que refleja el formidable proceso de *acumulación de riqueza* que tuvo lugar durante varias décadas del siglo pasado en esta urbe, hoy en crisis severa; *a lo lejos*, la mancha de luces que se extiende hasta el horizonte.

SAO PAULO, ENORME MUNICIPIO dividido en 96 distritos administrativos que forma parte del estado de Sao Paulo, está gobernado desde 2001 por la izquierda: su alcaldesa, Marta Suplicy, pertenece al mismo partido que el presidente Lula (el PT). Esta ciudad genera 28 por ciento del PIB industrial de Brasil, pero tiene una enorme población en la pobreza.

LOS DATOS OFICIALES de pobreza se determinan de manera tan poco científica que subestiman la pobreza: son pobres los hogares cuyo ingreso per cápita es menor que medio salario mínimo, el cual ronda 80 dólares al mes. Por tanto, la línea de pobreza per cápita es de 40 dólares al mes (1.33 dólares al día). Para tener una idea comparativa con México (aunque el poder adquisitivo de un dólar puede ser distinto en ambos países), la línea oficial de pobreza (línea de pobreza patrimonial), de casi 42 pesos per cápita en 2000, equivalía a 4.6 dólares, casi el triple que la línea brasilera, el cual resulta inferior aun a la que el gobierno llama línea de pobreza alimentaria, que sólo cubre el costo de alimentos crudos: 2.3 dólares diarios. Con esa línea de pobreza brutalmente baja, la pobreza en Sao Paulo es de 20 por ciento. Otros datos muestran indirectamente que es mucho mayor: cerca de 52 por ciento de los mayores de 10 años no terminó la primaria, 30 por ciento habita en *favelas* o asentamientos similares. Pero quizá los datos más impresionantes son que 19.1 por ciento de la población económicamente activa está desempleada y que, de acuerdo con el Mapa de Inclusión/Exclusión Social, esta última predomina en 73 de los 96 distritos (en los que vive 80 por ciento de la población).¹ Según explica un folleto de ese gobierno: "Al asumir la municipalidad en 2001, el Gobierno de Reconstrucción (¡!) encontró una ciudad abandonada que necesitaba medidas urgentes para reducir su cuadro de pobreza, desempleo y violencia. Los números eran alarmantes: entre 1991 y 2000 fueron eliminados casi 570 mil empleos en la industria. Casi un millón de 'paulistanos' estaban desempleados".

POR LA INFORMACION OBTENIDA, en Brasil predominaba (hoy se empieza a corregir) una concurrencia desordenada de programas federales, estatales y municipales, por lo cual el recuento de estrategias de lucha contra la pobreza del municipio de Sao Paulo que presento² no constituye el panorama completo de la acción estatal de Brasil en Sao Paulo. En próximas entregas será interesante compararla con la del Gobierno del Distrito Federal.

ELECTA CON EL COMPROMISO de campaña de enfrentar pobreza y exclusión social, la administración de la alcaldesa Suplicy (2001-2004) enfrentó como primer reto encontrar los recursos para cumplir sus promesas. Lo logró reasignando recursos, de manera que el gasto social alcanzó 43 por ciento del total en 2002. Según el profesor Barbosa de Oliveira, la mitad de ese gasto está focalizado a los pobres, mientras el conjunto de transferencias y el gasto en bienes y servicios dirigidos a los pobres representan dos terceras partes del ingreso total de estas familias (incluye gasto en educación y salud). Uno de los primeros actos del gobierno petista de Sao Paulo fue crear la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad para enfrentar la grave crisis del

desempleo y caída de salarios reales. Esta se responsabilizó de múltiples programas, muchos de los cuales conllevan transferencias de ingresos a las familias más pobres. Como explica un folleto de esa secretaría: "para combatir la exclusión social, la municipalidad de Sao Paulo implantó una política de desarrollo social con programas de redistribución de renta y generación de ocupación. La principal innovación fue la constitución de tres bloques de programas integrados y articulados que: garantizan la permanencia de niños y jóvenes en la escuela, complementan el ingreso mensual de las familias más carentes, incentivan la emancipación (autonomía) económica, invierten en la generación de puestos de trabajo, ofrecen crédito para pequeños negocios e incuban empresas de economía popular y solidaria e invierten en el desarrollo local".

EL DISEÑO DEL CONJUNTO programático parece impecable y conforma una estrategia de inclusión social. Está estructurado en tres ejes: programas redistributivos, "emancipatorios" (que promueven la independencia de personas-hogares) y de apoyo al desarrollo local. En el primero se ubican programas cuyo objetivo inicial es compensar la caída del ingreso asociada con desempleo, baja de salarios reales y la deserción escolar de muchos jóvenes. Comprende el programa de ingreso mínimo, que transfiere ingresos a familias pobres con hijos hasta de 15 años. La transferencia está condicionada a la asistencia escolar de los menores. También comprende tres programas (para desempleados de tres grupos de edad) que otorgan becas a desempleados que deben asistir a cursos con distintos propósitos para facilitar su incorporación al trabajo o que continúen estudiando. Pero la estrategia concibe insuficientes los programas de este primer eje, que no garantizan la incorporación al empleo en una economía estancada, y por tanto busca proporcionar elementos adicionales al individuo para fomentar su independencia de las transferencias del primer eje, que tienen carácter temporal, mediante apoyos para incorporarse a la economía productiva no asalariada (fomento a la economía popular, microcréditos). El tercer eje actúa a nivel de barrio, ayudando a los agentes a identificar actividades prioritarias y apoyando el funcionamiento de los mercados locales de trabajo.

SIN EMBARGO, COMO SEÑALA el profesor Barbosa: "las condiciones para medidas antipobreza efectivas eran doblemente problemáticas. El desempleo y la caída en el ingreso aumentan las demandas sociales, y los recursos disponibles son escasos. En este contexto, aun las políticas educativas, que claramente aumentan destrezas y habilidades de la población, producen resultados frustrantes, puesto que las destrezas no garantizan por sí mismas un empleo adecuado. El resultado es una fuerza de trabajo mejor educada, pero aún desempleada. Sao Paulo ha sido testigo de una proliferación de trabajadores autoempleados y de microempresas crecientemente no rentables debido a la competencia entre ellas y la ausencia de mercados dinámicos. Programas locales de microcréditos, el establecimiento de cooperativas, que podrían jugar un papel importante en el mejoramiento de las condiciones de vida si la economía estuviera en expansión, pueden tener sólo efectos menores mientras la economía permanezca estancada".

CONVIENE, DESPUES DE CITAR este párrafo sumamente crítico, ponderar la importancia de evaluaciones independientes de la política social como la encabezada por Barbosa. Financiada por una fuente independiente de la municipalidad, cuyas políticas son evaluadas, permite la objetividad necesaria para servir de retroalimentación. La directora ejecutiva de Hábitat, la agencia de Naciones Unidas para la vivienda y el desarrollo urbano, quien escribe el prefacio del libro (véase pie de página 2) de esta evaluación, destaca el "compromiso de la autoridad local de revisar sus programas y mejorar el diseño y la implementación de estrategias efectivas para combatir la pobreza en la ciudad".³ Sin embargo, como veremos, tuvo algunas limitaciones, probablemente por falta de recursos.

LA EVALUACION DE BARBOSA respecto al proceso de identificación de la población objetivo es, en mi opinión, una parte débil de esta investigación, que no pone en duda el criterio minimalista utilizado (aparentemente establecido en la ley) ni calculó los errores de inclusión y exclusión involucrados. Los evaluadores entrevistaron población de las comunidades atendidas por los programas de la nueva secretaría, algunos de los cuales argumentaron en contra del procedimiento de registro directo de beneficiarios que traería la inclusión de algunos no pobres y la exclusión de algunos pobres. En cambio sugirieron que el registro se debió realizar a través de representantes de comunidades u organizaciones de asistencia que están mejor situados para identificar a los pobres. Barbosa relata que la secretaría, consciente de que algunos beneficiarios pudieron mentir sobre su ingreso, "ha realizado verificaciones que llevan a concluir que estos casos son raros y fácilmente resueltos cuando se detectan". Una consulta a la documentación de otros programas focalizados lo hubiera convencido de que esto no suele ser así y le hubiese dado mayor importancia al asunto.

LOS EVALUADORES encontraron que el programa es sumamente eficiente en el otorgamiento de transferencias, ya que los gastos indirectos sólo significan 3 por ciento de los recursos transferidos, lo que atribuyen al uso de tarjetas electrónicas. En cuanto a su impacto en los niveles de ingreso de los hogares

beneficiados y de la economía local, los evaluadores citan un estudio de evaluación preliminar realizado por la secretaría y dan por buenas las conclusiones ahí obtenidas. Esta es otra debilidad para una evaluación independiente, ya que por su naturaleza las autoevaluaciones tienden a ser positivas. Según ésta, el ingreso medio de beneficiarios aumentó en 48.5 por ciento, de los cuales 70 por ciento se gastó en alimentos y 85 por ciento fue gastado en su propio barrio. También identificaron un aumento en la recaudación del impuesto sobre servicios en áreas donde operaban los programas, mientras se registraba una baja en las que no operaba. El ingreso adicional dedicado a alimentos está fuera de proporción respecto a evidencias disponibles sobre la estructura del gasto de los hogares y debió alertar a Barbosa y asociados respecto a posibles sesgos de la autoevaluación en la que se apoyaban, lo que hubiese justificado llevar a cabo una verificación propia con una pequeña muestra.

A PESAR DE LAS LIMITACIONES es buen ejemplo de lo que evaluaciones independientes pueden hacer. Igualmente y más importante, la estrategia de inclusión social de la municipalidad de Sao Paulo y toda su estrategia de lucha contra la pobreza muestran un diseño independiente y gran creatividad. Ambas merecen emularse. La prueba de fuego tendrá lugar el próximo octubre cuando se lleven a cabo elecciones para renovar la alcaldía. Ahí se apreciará si el PT es capaz de retener el gobierno local.

¹ El Mapa de Inclusión/ Exclusión Social fue elaborado por la Unidad de de Estudios de Seguridad y Asistencia Social de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, usando indicadores como alta incidencia de violencia y desempleo, baja escolaridad, bajos ingresos, alto analfabetismo, y alta proporción de gente joven. El documento en el que se basan algunas de las cifras previas, define así la exclusión social: "Al contrario de la pobreza, que se basa en criterios objetivos (ingresos, vivienda, falta de atención de las necesidades básicas...), la exclusión implica la movilización de varios aspectos subjetivos, como sentimiento de rechazo, falencias (sic) de los lazos comunitarios y sociales, retracción de las redes de sociabilidad, rotura de los mecanismos de solidaridad y reciprocidades. La exclusión es más que un estado de carencia, es un recorrido, una trayectoria a lo largo de la cual a la insuficiencia de renta (ingresos) y a la falta de diversos recursos se agregan otras desventajas de forma casi constante". Red 10. Lucha contra la Pobreza Urbana. *Documento de base*, Programa URB-AL (financiado por la Unión Europea y llevado a cabo por numerosas alcaldías de ciudades europeas y de AL).

² En la descripción que sigue me basaré en las fuentes siguientes: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, *et al. Políticas de combate à pobreza no municipio de São Paulo*, Editora Publisher Brasil Ltda., Sao Paulo, 2004 (edición bilingüe portugués-Inglés); la fuente citada en la nota 1, y el documento de apoyo de la segunda Conferencia Internacional de Rede 10-Lucha Contra la Pobreza Urbana, Pobreza como violación de los Derechos Humanos, Sao Paulo, 17 a 19 de febrero de 2004.

³ Investigación y publicación del libro fueron financiadas por la *Cities Alliance*, que pusieron en marcha Hábitat, el Banco Mundial y varias agencias bilaterales de ayuda.

jbolt@colmex.mx