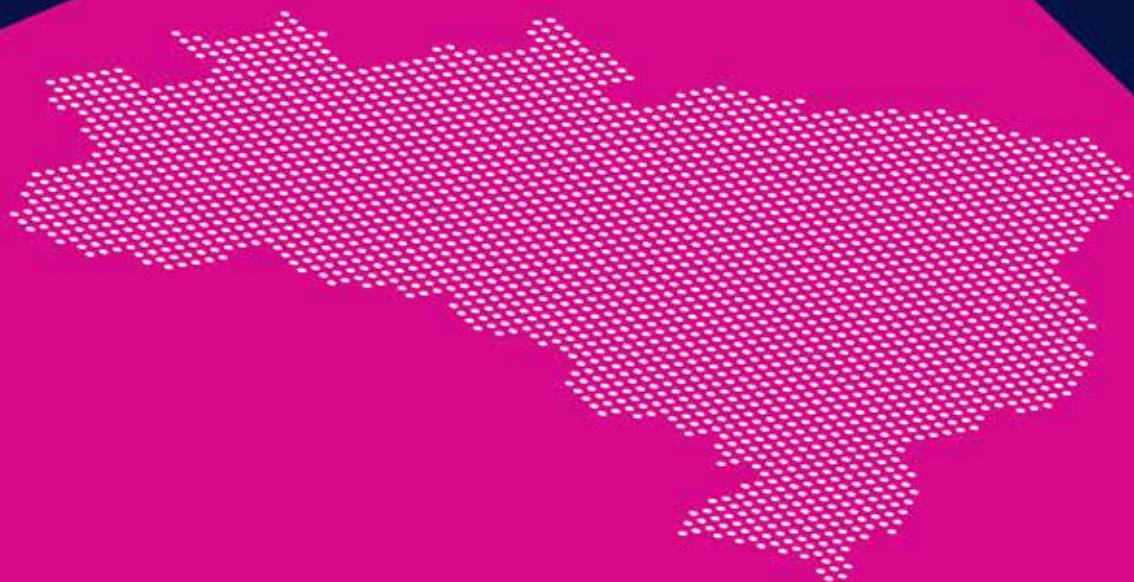
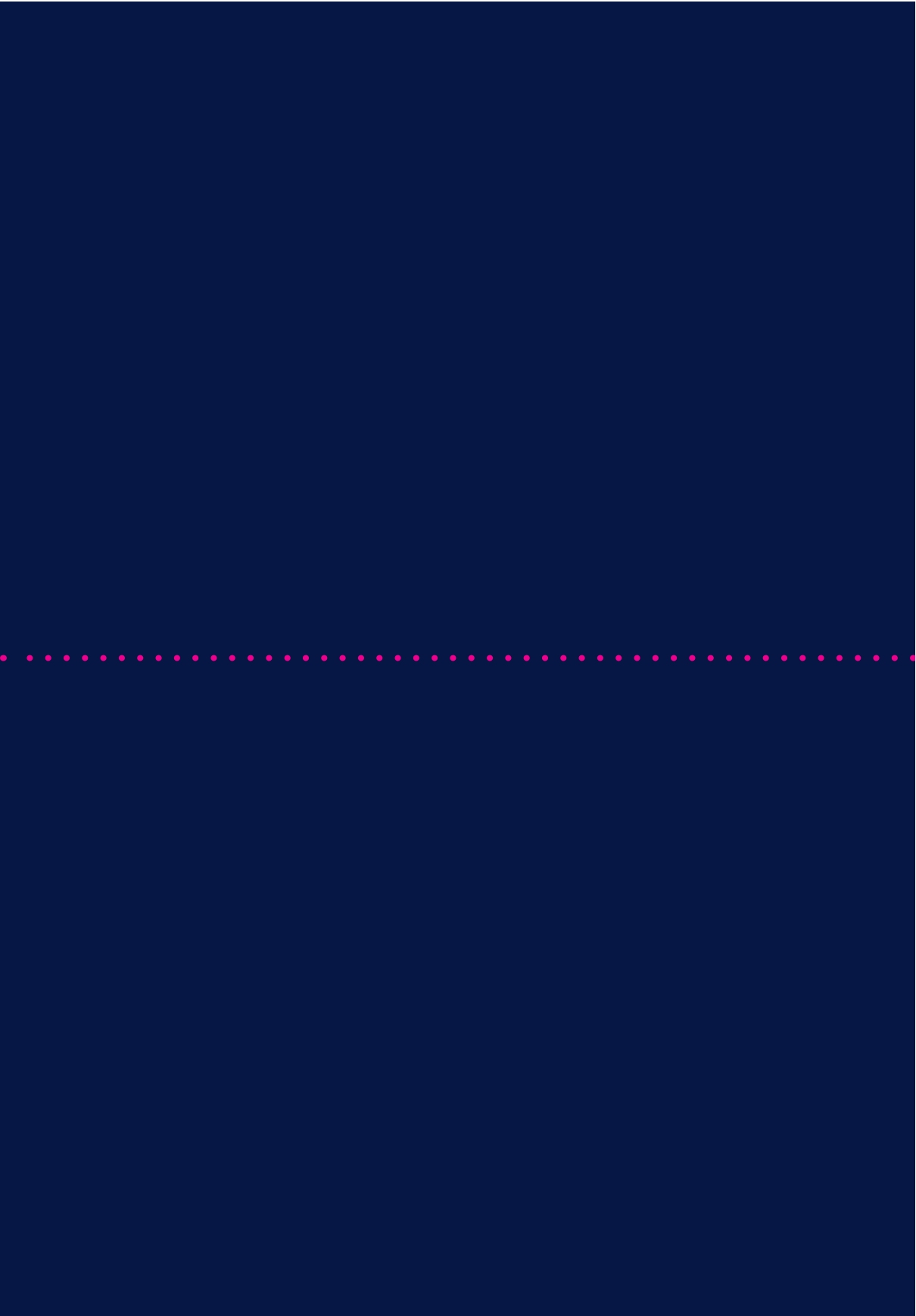


Perspectivas de la Política Social en Brasil



..... PARTE II



Introducción

A pesar de que la Constitución Federal de 1988 (CF/88) establece la educación como un derecho para todos y de que han transcurrido más de 20 años desde su promulgación, varias de las disposiciones enunciadas por ella aún demandan atención especial de la sociedad y, en particular, de los poderes públicos para su aplicación.

Entre la amplia lista de disposiciones constitucionales en la materia, destacan cuatro desafíos a enfrentar, los cuales evidencian lo desfasada que se encuentra la situación actual de la prevista por la Carta Magna. El primero tiene como trasfondo el legado histórico agrario-exportador y esclavizador que marcó la formación de la nación brasileña, por lo que sus principales retos son superar las trabas que de ahí se derivan y asegurar a todos los jóvenes y adultos el derecho a la educación. El segundo consiste en legitimar lo proclamado en las anteriores constituciones, pues desde 1969 decretaron que la escolaridad mínima obligatoria debía ser primaria y secundaria. Sin embargo, a pesar de que tal derecho aún no se les ha asegurado a todos los brasileños, se amplió, mediante la Enmienda Constitucional (EC) núm. 59/2009, la obligatoriedad para el rango de 4 a 17 años, de modo que abarcara la educación preescolar y la preparatoria. El tercer punto se deriva de esta reforma a la educación, ya que el acceso a la educación infantil todavía está muy alejado del ideal, principalmente el relacionado con las guarderías.

Finalmente, el cuarto reto pretende conseguir la expansión del acceso a la educación superior a través de la reducción de las desigualdades, lo que requerirá mejorar significativamente la calidad y, consecuentemente, el flujo escolar en la educación básica.

1. El desafío de erradicar el analfabetismo

1.1 Dimensionamiento del problema

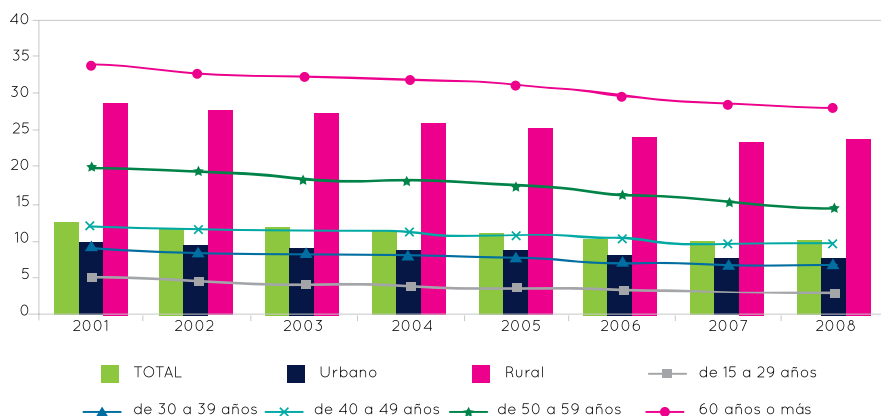
La persistencia de altas tasas de analfabetismo y de baja escolaridad entre jóvenes y adultos constituye un problema educacional aún por enfrentarse en Brasil. A pesar de los esfuerzos del gobierno brasileño, se observa que

el porcentaje de analfabetas se mantiene prácticamente estable desde hace algún tiempo en aproximadamente 10% de la población, lo que representa un contingente de alrededor de 14 millones de personas.

La gráfica 1 ilustra la evolución del analfabetismo durante los últimos años en los diferentes rangos de edad y en los medios urbano y rural. El problema se concentra en los adultos mayores (60 años y más) y en las zonas rurales.

Gráfica 1

Tasas de analfabetismo por rangos etarios - Brasil, urbano y rural, 2001-2008 (%)



Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD).

Elaboración: IPEA.

En términos absolutos, dicho grupo ha crecido y llegó a casi 6 millones de personas en 2008. Es preocupante que el analfabetismo no sólo se concentre en los adultos mayores, sino también en los de más de 40 años. Sus decrecimientos han sido tenues; mientras la reducción del rezago educativo en la categoría de 15 a 29 años fue de 42.4% entre 2001 y 2008, en la de 40 a 49 años y más de 60, el ritmo fue más lento: 22.2 y 17.7%, respectivamente. El éxito en dicho periodo fue la relativa reducción del analfabetismo en el rango de 50 a 59 años; en 2008, la tasa fue 28.2% menor de lo que había sido en 2001, resultado que no fue más significativo que el observado entre los jóvenes de 15 a 29 años, el cual se redujo 42.4%. Tales números pueden señalar mayor eficiencia de los programas de alfabetización de jóvenes y adultos, aunque sea difícil

confirmar dicha hipótesis sin un examen más detallado, incluso con una investigación de campo sobre esos programas y sus beneficiarios.

Los índices tienden a ser más altos también en las regiones rurales. Aunque la población urbana sea más numerosa, la rural es proporcionalmente la más afectada por ese problema. En números absolutos, la cantidad de personas analfabetas de las zonas rurales se ha mantenido prácticamente constante en los últimos años, situándose en poco más de 5 millones.

Tomando en consideración los movimientos migratorios del campo a la ciudad de los jóvenes, según lo revelado por la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) de años recientes, es posible afirmar que las tasas de analfabetismo del sector rural están compuestas principalmente por adultos y adultos mayores. Paralelamente, la caída de éstas en las ciudades puede haber sido atenuada por la incorporación de jóvenes sin instrucción provenientes de otras regiones.

El problema del analfabetismo es multifactorial; por un lado, surge de la permanencia de procesos poco eficaces legados de épocas pasadas, los cuales afectan a los adultos mayores y a las zonas rurales, quienes no fueron suficientemente beneficiados con las transformaciones por las que ha pasado la sociedad brasileña. Por otro lado, éste ha aumentado debido a la actual formación de personas que no saben leer ni escribir, la cual es producto del desempeño ineficaz de la educación primaria y secundaria.

Cada año se generan analfabetas, incluso entre los jóvenes. Muchos de ellos frecuentaron la escuela, pero la abandonaron sin aprender a leer ni a escribir. Se presenta de esta forma un problema estratégico en el combate al analfabetismo en Brasil, el cual es creciente. Para tener una idea, en 2008, 42.5% de aquellos que se declararon analfabetas, aproximadamente 6 millones de personas, se encontraba fuera de la escuela, pero había asistido anteriormente a ella (véase tabla 1).

▢ Tabla 1 ▢

Proporción de analfabetas que han asistido a la escuela – Brasil,
2005-2008 (%)

2005	38.40
2006	40.90
2007	42.10
2008	42.50

Fuente: PNAD/IBGE.

1.2 Diagnosticando las causas

Uno de los principales factores que contribuye a los altos índices de analfabetismo en Brasil es que las políticas públicas en educación tienden a priorizar la enseñanza de niños y jóvenes. El énfasis puesto en ésta es visto como una forma de prevención del analfabetismo.

Con ello, la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) queda al margen de las políticas educativas; recibe recursos limitados y, a veces, adquiere carácter urgente o transitorio, sirviendo incluso como auxiliar en programas de alivio a la pobreza.

La poca atención en la EJA acarrea una serie de fragilidades en sus estructuras y procesos. Uno de los mayores problemas es la falta de profesores con la formación adecuada para trabajar con jóvenes y adultos. Actualmente, la mayoría de las Instituciones de Educación Superior (IES) no forma docentes enfocados en ese público. Además de eso, la precariedad y la poca valoración de dicho mercado de trabajo impiden la profesionalización de la carrera. Por ello muchos educadores de jóvenes y adultos no poseen una competencia profesional formal. Son agentes sociales involucrados en programas de EJA, voluntarios o reclutados de movimientos populares.

Otros problemas que surgen de la insuficiencia de recursos son la utilización de currículos inapropiados, así como la carencia de infraestructura y de materiales didácticos y pedagógicos adecuados para ese tipo de enseñanza. Hay también falta de apoyos al educando, como la inexistencia de transporte escolar y de programas para realizar estudios oftalmológicos y distribuir anteojos, así como escasez de material escolar y pedagógico.

Finalmente, dicha limitación se manifiesta en la baja cobertura de estos cursos en el territorio nacional, los cuales no se ofertan en muchos

municipios, especialmente en las zonas rurales. En algunos casos, se ofrecen en lugares próximos, pero las dificultades de acceso se imponen, constituyéndose como factores de impedimento para la asistencia escolar.

Debido a todos esos aspectos, la EJA se torna poco atractiva para su público meta. El resultado se traduce en los altos índices de deserción y en elevados grados de fracaso escolar que se observan entre la población de jóvenes y adultos que, en algún momento, se proponen frecuentar la escuela.

Otro factor que influye en la baja eficiencia de las políticas implementadas es la fragmentación entre los sistemas estatales y municipales. En Brasil, la gestión de la EJA se lleva a cabo según un modelo en el que la Unión ejerce el papel de inductor. Por un lado, transfiere dinero y orienta a las demás esferas de gobierno, las cuales están condicionadas a la adhesión a ciertos programas; por otro, utiliza un conjunto de instrumentos de reglamentación y control para acompañar la ejecución de dichos programas. La cuestión es que no siempre los responsables de los proyectos en los estados y municipios reciben la información adecuada para manejarlos; en numerosas ocasiones no están preparados para articularse con otros niveles y sectores del gobierno, ni para captar recursos financieros y cooperación técnica, de modo que se potencie el éxito de las acciones emprendidas.

Esta desarticulación genera dificultades directamente relacionadas con los procesos educativos. Ejemplo de ello es la disolución de programas de alfabetización en los grados más elevados de escolarización para jóvenes y adultos. Esto dificulta la permanencia de dichos estudiantes en los sistemas educativos, como lo expresan las bajas tasas de egresos de la EJA.

La precariedad de la gestión trae problemas también para la formación de los equipos responsables de la coordinación y supervisión pedagógica de los programas. Los procedimientos de movilización y selección de alfabetizadores suelen ser inadecuados, lo cual corrobora la baja efectividad de los cursos y de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esto da lugar a acciones ineficaces que se manifiestan en deserción y asistencia intermitente a los cursos. Desde esa perspectiva, se puede decir que los obstáculos en la gestión refuerzan un ciclo que lleva a la reincidencia en el analfabetismo.

Se debe considerar como un factor complicado, cuando se tiene en mente la erradicación del analfabetismo, la naturaleza del estudiante adulto. En general, se trata de personas que trabajan y asumen otros compromisos y responsabilidades inherentes a esa etapa de la vida. Por sí sola, esa condición conlleva complicaciones para que dichos individuos asistan

a esos cursos, distintas a las que enfrentan niños y adolescentes. Añádase el hecho de que los adultos analfabetas, por lo general, pertenecen a los grupos socioeconómicos menos favorecidos; esto provoca dificultades adicionales que serán enfrentadas durante el proceso de escolarización.

Todos esos aspectos confluyen en que esas personas tengan poca motivación para instruirse y, consecuentemente, que tengan escasa participación en los cursos ofrecidos. La desmotivación puede acentuarse aún más si, al ingresar en la escuela, encuentran materias que no les son útiles para su vida profesional y cotidiana.

1.3 Escenarios y perspectivas

1.3.1 Escenario inercial / tendencial

En años recientes, las tasas de analfabetismo han declinado a un ritmo cada vez menor. Con eso, y a pesar de persistir la tendencia descendente, el nivel actual todavía es bastante elevado, considerándose, por ejemplo, el ingreso per cápita del país.

En un escenario inercial de reducción del analfabetismo en Brasil, mediante el cual las políticas públicas generarán efectos similares a los producidos hasta ahora, y tomándose también en consideración las proyecciones demográficas de crecimiento y envejecimiento de la población, se estima que en 2022 el país tendrá 5% de analfabetas, lo que corresponderá a aproximadamente 10 millones de personas. En ese año, el analfabetismo estará erradicado sólo entre los jóvenes de 15 a 29 años, lo que deberá suceder entre 2016 y 2017, cuando aquél se concentrará en las edades subsecuentes. En lo referente a las zonas rurales y urbanas, se estima que la población analfabeta de las primeras se reducirá a 11.4%, mientras que la de la segunda, a sólo 3.3 por ciento.

1.3.2 Escenario deseable, perspectiva oficial

A pesar de que en el artículo 214 de la Constitución Federal de 1988 (CF/88) se establece el compromiso de erradicar el analfabetismo, reiterado en el Plan Nacional de Educación (PNE) de 2001, que definió como plazo 10 años para alcanzar dicha meta, es posible constatar que los avances obtenidos fueron bastante tímidos. Sin embargo, para que tal objetivo pudiera conseguirse, sería imprescindible una verdadera movilización nacional, que aglutinara

esfuerzos entre los poderes públicos, la iniciativa privada y la sociedad civil organizada.

1.3.3 Escenario deseable, perspectiva técnica

Teniendo en cuenta la multiplicidad de factores que influyen para que el analfabetismo en Brasil permanezca en la magnitud que alcanza hoy en día, es factible trazar escenarios más optimistas siempre y cuando sea posible intervenir de forma más contundente en dichos elementos. Al respecto, llama la atención la limitada eficacia de los programas y las acciones de la EJA, lo cual, en gran medida, se debe a la escasa visión tanto de gobernantes como de la población en general acerca de los beneficios y la relevancia de esa modalidad de enseñanza. Se trata de ampliar el debate a escala nacional, consolidando socialmente la importancia de la alfabetización de los adultos, tanto desde la perspectiva del derecho como del desarrollo del país.

En términos operacionales, es necesario construir una institucionalidad para sustentar este tipo de políticas. Ello consiste en consolidar el compromiso de darles continuidad a dichos programas, dotándolos adecuadamente con recursos financieros y estructuras de gestión. A partir de ahí, quedarían establecidas las condiciones propicias para la realización de mejoras en los factores que intervienen en la EJA, tales como la expansión de la oferta a lugares aún no beneficiados por este servicio; la formación y valoración de profesores, lo cual va ligado con la necesidad de desarrollar la carrera magisterial; la utilización de currículos adecuados; la producción y distribución de materiales didácticos y pedagógicos, entre otros.

Para estimular el ingreso y la permanencia de los educandos adultos en cursos de la EJA, sería deseable desarrollar para ellos modelos de escolarización diferentes a los actuales, ya que éstos son modelos apropiados a niños y adolescentes en cursos formales, además de tender a limitar las actividades pedagógicas a contextos y asuntos estrictamente escolares. La idea sería hacer que el proceso de escolarización transitara hacia enfoques más amplios y conscientes de la realidad de los adultos que estudian.

Desde esa perspectiva, las iniciativas de alfabetización serían más eficaces si se articularan con otras políticas sociales. La EJA podría relacionarse con iniciativas de inclusión socioeconómica y de desarrollo local, con la calificación profesional, con la cultura y la participación política y ciudadana. Aun desde la perspectiva de la motivación y el compromiso de

los estudiantes, algunos criterios –tales como rangos de edad o situación del hogar– deben ser considerados en la concepción de los cursos destinados a públicos específicos.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta cuando se piensa en la erradicación del analfabetismo es que las escuelas están produciendo nuevos analfabetas. En ese sentido, la mejoría de la calidad de la educación primaria y secundaria asume un papel central en la política educacional. Si es exitosa la educación ofrecida hoy a niños y adolescentes –que serán jóvenes y adultos en 2022–, no habrá más personas que asistan a la escuela y permanezcan analfabetas. Esta mejora en la enseñanza se vincula directamente con la estrategia general de combate y erradicación del analfabetismo –y del analfabetismo funcional– en la sociedad brasileña.

Suponiendo que dichas acciones se efectúen, es posible que en 2022 Brasil presente una tasa de analfabetismo de entre 2 y 3% de su población, lo que significa alrededor de 5 millones de brasileños. El problema estaría concentrado en las personas de más de 40 años, pues, de acuerdo con dicho escenario, el país alcanzaría la erradicación del analfabetismo de las personas de hasta 39 años en 2016.

2. Asegurar la conclusión de la educación fundamental

2.1 Dimensionamiento del problema

Aunque el acceso a primaria y secundaria se haya asegurado casi totalmente,¹ falta mucho por hacer para que todos los que ingresan a la primaria completen los nueve años de estudio que abarca. Se trata de una tarea compleja ya que, además de ser necesario actuar bajo los factores intrínsecos de la escuela –profesores, instalaciones, libros, métodos de educación, etcétera–, se deben considerar las condiciones sociales de los alumnos. Por lo tanto, el éxito dependerá, en parte, de las acciones que se realicen en los campos de otras políticas públicas: salud, saneamiento, empleo e ingresos y asistencia social, entre otras.

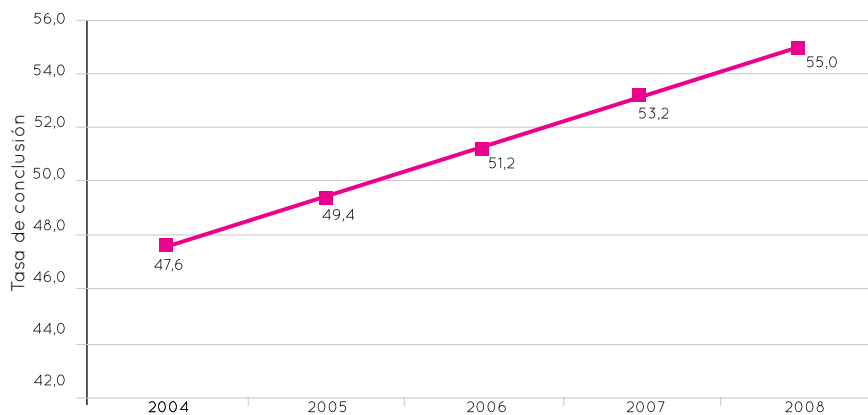
Hasta 2009, la asistencia a la escuela era obligatoria hasta los 14 años, edad a la que, habiendo ingresado a primero de primaria en el tiempo correcto –seis o siete años, dependiendo de si estaba inscrito en un ciclo

¹ De acuerdo con la PNAD 2008, aproximadamente 95% asistían a primaria y secundaria.

de ocho o nueve años en la educación fundamental—, un adolescente que no se haya atrasado en su recorrido escolar estaría completando esa etapa. Bajo ese supuesto, a los 15 años debería asistir a la preparatoria, pero la tasa de conclusión de primaria y secundaria en Brasil aún es muy baja. De acuerdo con el Reporte Nacional de Acompañamiento de los Objetivos del Milenio de 2007 (IPEA; MPOG; SPI, 2007), el índice promedio para la terminación de este nivel de educación en 2005 se ubicaba en 53.5%. Estimaciones hechas por el IPEA, a partir de datos de la PNAD, revelan que en 2008 sólo 55% de los jóvenes de entre 15 y 17 años había concluido la primaria y la secundaria. Aun así, tal proporción representa un avance importante al compararse con los últimos años: 47.6% en 2004, 49.4% en 2005, 51.2% en 2006 y 53.2% en 2007 (gráfica 2).

Gráfica 2

Tasa de conclusión de la primaria en el rango etario de 15 a 17 años - Brasil, 2008 (%)



Fuente: PNAD/IBGE.
Elaboración propia.

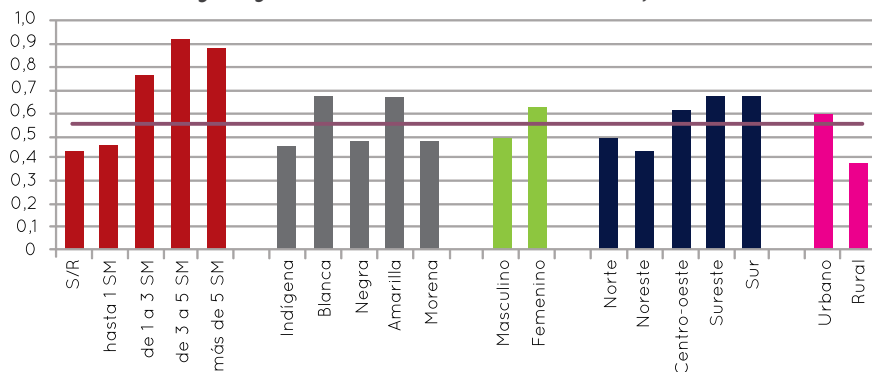
Por otro lado, al desagregar esos datos, se constata que la baja conclusión afecta sobre todo a los adolescentes negros² e indígenas, pero también a aquéllos cuyo rendimiento domiciliar per cápita no rebasa un salario mínimo (SM) y a los que viven en el norte y el noreste del país, siendo aún más baja para quienes habitan en zonas rurales (gráfica 3);

² Negros y pardos, en la clasificación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

éstos también son grupos sujetos a riesgo social en otras áreas. El recorte por género tal vez sea el único que se aleja del patrón observado en otros indicadores sociales. En este caso, las niñas presentan una situación mejor que la de los niños, lo que no llega a ser sorprendente, teniendo en cuenta que, a diferencia de eventuales desigualdades observadas entre sexos en otros rangos de edad y contextos, las investigaciones anteriores demostraron que son los adolescentes del sexo masculino –y mayoritariamente negros– quienes están más expuestos a riesgos sociales (Castro *et al.*, 2009).

Gráfica 3

Tasa de conclusión de la primaria, según ingresos, color/raza, género, región y ubicación de la vivienda - Brasil, 2008



Fuente: PNAD 2008/IBGE.

Elaboración propia.

Obs.: la línea morada resalta el promedio nacional = 55%.

S/R: Sin rendimiento.

2.2 Diagnosticando las causas

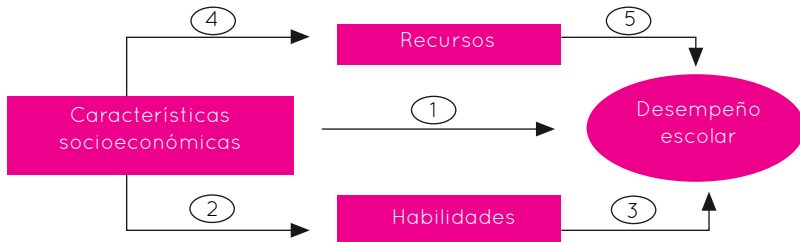
La identificación de las causas potenciales de la baja conclusión de la primaria y secundaria en Brasil demandaría la realización de un estudio específico. Además de eso, exigiría un modelo estadístico que tratara la naturaleza jerárquica de los datos educacionales y, además, que incorporara el hecho de que la asignación de recursos por parte de los agentes involucrados (educandos, familias y redes de educación) no está dissociada del proceso educativo por el cual pasan las personas a lo largo de su vida estudiantil, lo

que genera barreras potenciales para el análisis de los datos cuando se aplican técnicas estadísticas convencionales (Nascimento, 2008). Tal enfoque, sin embargo, escapa del objetivo de este trabajo.

No obstante, tres grandes conjuntos de variables acostumbran citarse como factores que intervienen en el desempeño escolar: las características socioeconómicas de los estudiantes, los recursos disponibles en la escuela (profesores, materiales e infraestructura) y las habilidades desarrolladas anteriormente por los estudiantes, ya sea en el contexto escolar o fuera de él. Esa interrelación se ilustra en la figura 1.

□ Figura 1 □

Tasa de conclusión de la primaria, según ingresos, color/raza, género, región y ubicación de la vivienda - Brasil, 2008



Fuentes: adaptado de Unnever, Kerckhoff, Robinson (2000) y extraído de Nascimento (2007).

Desde esa perspectiva, las características socioeconómicas afectan directa e indirectamente el desempeño escolar.³ Por lo general, están asociadas con el capital cultural, social y económico de las familias; se vuelven determinantes o limitantes según el desarrollo de habilidades valoradas en la educación formal (ruta 2), la distribución de recursos escolares (ruta 4) y, de forma directa, las condiciones que el estudiante tiene para progresar con calidad en su recorrido educativo. Cuando se realizan exámenes estandarizados de las habilidades como *proxy* para obtener el desempeño escolar, el peso de las condiciones socioeconómicas llega a explicar aproximadamente 90% de las calificaciones obtenidas en dichas pruebas (Nascimento y Verhine, 2009).

Sin embargo, a pesar de que aspectos como el capital social, cultural y económico del alumno sean fundamentales en su desempeño,

³ Entiéndase como recorrido y aprendizaje.

el objetivo en el ámbito de la escuela es realizar intervenciones capaces de volverla más eficaz y contextualizada. La literatura nacional e internacional apunta, particularmente, a cuestiones concernientes a la formación y al compromiso de los profesores, al clima y a la gestión escolar, a la formación de los grupos y al efecto de los compañeros, a la asignación de la matrícula y del espacio, así como a la evaluación y a las trayectorias curriculares; en fin, a factores intraescolares que contribuyan a la efectividad del salón de clase y a la formación de los grupos (Gomes, 2005).

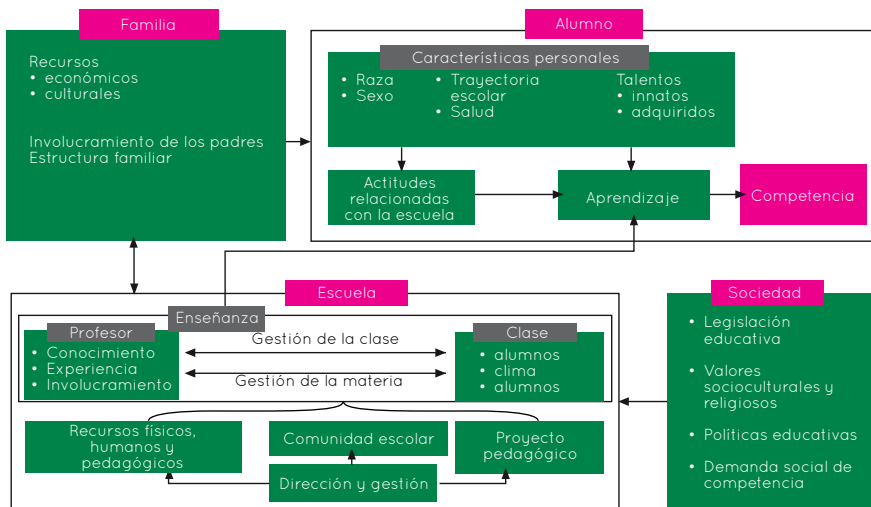
Por ello, además de ese enfoque que enfatiza las condiciones socioeconómicas de los alumnos, hay otros que buscan *abrir la caja negra* de las funciones de producción de la educación para entender los procesos que interfieren de alguna forma con la enseñanza, destacando los factores escolares y las características personales que, mediados por cuestiones familiares e institucionales, componen el ambiente de aprendizaje.

Desde esta perspectiva, el efecto de la escuela pasa a ser relevante y decisivo, pues la convierte en una institución capaz de mejorar la educación de los estudiantes, aunque no consiga romper la determinación social.

La figura 2 reproduce el modelo conceptual que ilustra dicha concepción.

Figura 2

Relación entre características socioeconómicas, habilidades anteriormente desenvueltas, recursos de la escuela y desempeño escolar



Fuente: Soares (2007).

De esta manera, las pistas para la baja conclusión de la escolarización obligatoria en Brasil y, en especial, de las desiguales tasas de terminación observadas en diferentes grupos, de ingresos, color/raza y distribución espacial, pueden estar en cuatro conjuntos de factores:

- **Familiares:** conjunto de factores relacionados con la familia; éstos abarcan la propia estructura familiar y el involucramiento de los padres en el aprendizaje de los hijos hasta su capital cultural, social y económico, que se refleja, además, en condiciones de salud, higiene, empleo e ingresos y asistencia social, entre otros.
- **Escolares:** formación de los profesores, incluyendo su proyecto político-pedagógico, currículo, gestión, clima e infraestructura, para que estén culturalmente contextualizados y sean capaces de involucrar a la comunidad en la cual se encuentran sus escuelas.
- **Sociales:** valores socioculturales y religiosos, demandas sociales relacionadas con la educación, la legislación y las políticas educacionales.
- **Personales del alumno:** trayectoria escolar anterior y actitudes relacionadas; esto está mediado por los factores delineados anteriormente.

Al analizar la situación de la primaria y la secundaria brasileña actual y vislumbrar sus perspectivas para los próximos años, es imprescindible tener en mente que el proceso de expansión de ese nivel educativo en las últimas décadas, capaz de aproximarse a la universalización en el rango de edad prioritario, no se dio sin venir acompañado de transformaciones significativas en lo cotidiano de la escuela y de la educación en Brasil. La democratización del acceso a la escuela trajo consigo procesos de diferenciación social y de exclusión, además de generar dos nuevas demandas populares de acceso a la educación: una relacionada con el ingreso a otros niveles escolares (preparatoria y superior) y otra con la demanda de calidad en la educación pública ofertada (Oliveira, 2007).

Tales cuestiones repercuten, o deberían repercutir, en la formulación de políticas educativas, particularmente cuando un contingente cada vez mayor de adolescentes concluye la secundaria y se vuelve potencial demandante de los niveles subsecuentes, como se vio en la gráfica 2, y que será objeto de más discusión a continuación.

2.3 Escenarios y perspectivas

La tendencia de continua elevación de la tasa general de conclusión de la educación primaria y secundaria en el rango de edad de 15 a 17 años

representa un avance que posiblemente persistirá en los años siguientes. Extrapolando esa tendencia al periodo 2009-2022, se percibe que, si se mantienen las actuales estructuras de los sistemas educativos y las políticas sociales –y no sólo las educativas–, esa tasa debe subir continuamente a un promedio anual de aproximadamente 2%, hasta alcanzar en 2022 el índice de 81.9%. Esto significaría más de 7 millones de jóvenes de entre 15 y 17 años que estarían cursando o aptos para estudiar la preparatoria en Brasil, comparado con los aproximadamente 5.8 millones que se espera estén en la misma situación en 2010.

Sin embargo, al examinar esas proyecciones se necesita cautela porque:

1. La tendencia inercial, aunque sea alentadora al proyectar índices que rebasan 80% de conclusión en la próxima década, refleja en gran medida el cambio de postura que se adoptó gradualmente desde la década de 1990, en especial por los sistemas públicos, según la cual la progresión automática se convirtió en regla. Tal postura, por cierto, ha contribuido a la reducción de la tasa de distorsión de la edad, grado, deserción y abandono, pero no necesariamente implicó mejor calidad en la formación.
2. Aun ese porcentaje de conclusión estaría bastante abajo del necesario para alcanzar el Objetivo del Milenio núm. 3, el cual establece que Brasil debe “garantizar que hasta 2015, todos los niños, de todas las regiones del país, independientemente del color, la raza y el sexo, concluyan la educación primaria y secundaria” (IPEA; MPOG; SPI, 2007: 41).
3. Tales números no revelan las desigualdades presentes durante la trayectoria escolar, las cuales están subordinadas a recortes de ingresos, color/raza, género y distribución espacial, y necesitan ser tratadas por políticas específicas.

Entonces, se hace menester introducir mecanismos de monitoreo de los sistemas educativos que sean capaces de ir más allá de la dimensión de la eficiencia e incorporen tanto la cuestión de la eficacia escolar como la de la equidad del sistema educativo. Mientras el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) representa un avance en el acompañamiento de los resultados de los sistemas educativos en términos de eficiencia, Brasil aún carece de indicadores medibles y de fácil comprensión que se fijen en los eventuales avances y retrocesos de los

diferentes grupos que la democratización de la educación trajo para la escuela en las últimas décadas.

Esto significaría incorporar medidas acerca de la evolución del desempeño del individuo a lo largo de su ciclo escolar, y cómo se da ésta, en el agregado, por tipo de escuela (pública/privada, urbana/rural, centro/periferia), teniendo en cuenta la composición socioeconómica de sus alumnos (el capital cultural, social y económico de las familias cuyos hijos componen el conjunto de estudiantes de la escuela).

Tal medida podría resultar de la propia varianza de las calificaciones del Examen Brasil intra y entre escuelas, ya que están divididas por tipo de escuela y en la clasificación se toma en cuenta el tipo de organización administrativa de la misma (federal, estatal, municipal o privada); el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del municipio en que está situada; su localización en el municipio (urbana/rural, centro/periferia) y la composición de los alumnos (etnia prevaeciente, capital social, cultural y económico promedio de los padres).

También sería deseable la aplicación de dicha prueba al inicio de cada ciclo escolar, con la finalidad de dar seguimiento a la evolución académica de cada individuo y, de ser posible, extraer pistas acerca de los factores que se muestran más eficaces para cada conjunto estudiantil de una escuela. Aunque, conforme a lo ya destacado, el proceso educativo sufre la influencia de innumerables factores externos a la escuela y a la propia política educativa, un sistema de evaluación de esa naturaleza podría proveer subsidios más concretos para la formulación de políticas más eficaces en el ámbito escolar.

3. El desafío de expandir con calidad la educación infantil

3.1 Dimensionamiento del problema

La educación infantil, que abarca la guardería y el preescolar, fue incluida como deber del Estado en materia de educación en la Constitución Federal de 1988. Esta primera etapa de la formación básica, conforme explica la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) de 1996, se destina a los niños en la edad anterior a la educación primaria, siendo la guardería para los de hasta tres años y el preescolar para los de 4 y 5.⁴

⁴ Derivado de la EC núm. 53/2006, que incluyó a los niños de seis años en la educación básica y que prolongó a nueve años la duración de esa etapa.

La ampliación en el acceso a la enseñanza infantil es un fenómeno reciente en la historia educativa brasileña, habiéndose iniciado en los años ochenta. Muestran los datos que este acceso aún está restringido, especialmente en el caso de los niños de hasta 3 años.

Según la PNAD 2008, sólo 18% va a la guardería, porcentaje muy por debajo del 50% establecido en el PNE para 2011 y del 30% previsto para 2006. Además de eso, el acceso a las guarderías es desigual para los niños de las zonas urbana y rural, así como para los blancos y negros o pardos y los de familias más pobres y más ricas (tabla 2).

▬ Tabla 2 ▬

Tasa de asistencia a la guardería o a la escuela de la población de 0 a 3 años - Brasil, 2001 y 2005-2008

Regiones, sexo, color, situación de la vivienda e ingresos	Frecuencia (%)				
	2001	2005	2006	2007	2008
Brasil	10,6	13,0	15,5	17,1	18,1
Grandes regiones					
Norte	7,3	5,8	8,0	7,6	8,4
Noreste	10,5	11,7	13,3	14,1	14,9
Sureste	11,6	15,8	19,2	22,0	22,0
Sur	11,8	15,8	19,2	22,0	22,0
Centro-oeste	6,7	10,0	11,5	13,3	15,4
Sexo					
Hombres	10,8	13,3	16,1	16,9	18,4
Mujeres	10,4	12,7	14,8	17,3	17,8
Color de piel					
Blanca	11,4	14,5	17,1	19,3	20,7
Negra o morena	9,6	11,6	13,8	14,8	15,5
Situación de la vivienda					
Urbana	11,9	15,2	17,6	19,5	20,6
Rural	4,5	4,6	6,6	6,4	7,2
Franja de rendimiento familiar per cápita					
Hasta medio salario mínimo	7,5	9,0	10,7	11,4	12,4
3 salarios mínimos o más	30,6	33,6	38,7	41,3	39,4

Fuente: PNAD/IBGE.

Nota: los datos de 2001 no incluyen a la población de los estados de la región norte, a excepción de Tocantins.

La situación del acceso a la educación de párvulos de 4 y 5 años es mejor, aunque subsisten desigualdades según las características analizadas. Conforme la PNAD 2008, 72.8% de los infantes en esa edad iba a la escuela (tabla 3); aquí está incluido un pequeño número de niños de 5 años que se encontraba en la educación primaria. La mayor desigualdad en el acceso se observa entre los más pobres y los más ricos, con una diferencia de 28.7 puntos porcentuales, que separa a los de familias con ingresos per cápita de hasta medio salario mínimo de aquéllos con más de tres salarios mínimos. Esa desemejanza es deplorable ante las evidencias en varios estudios de que los niños que más se benefician de la experiencia preescolar son, justamente, los más pobres.

▢ Tabla 3 ▢

Tasa de asistencia a la guardería o a la escuela de la población de 4 a 5 años - Brasil, 2001 y 2005-2008

Regiones, sexo, color, situación de la vivienda e ingresos	Frecuencia (%)				
	2001	2005	2006	2007	2008
Brasil	54,9	62,8	67,6	70,1	72,8
Grandes regiones					
Norte	50,8	48,5	54,6	59,7	64,5
Noreste	61,9	70,9	73,8	76,8	79,4
Sureste	57,5	67,3	73,8	75,1	76,7
Sur	40,8	49,1	53,7	56,9	59,4
Centro-oeste	40,6	49,1	54,7	54,9	61,9
Sexo					
Hombres	54,3	62,5	67,1	69,5	73,3
Mujeres	55,6	63,1	68,1	70,7	72,3
Color de piel					
Blanca	57,3	65,3	70,2	72,5	75,2
Negra o morena	56,2	60,6	65,4	68,2	70,8
Situación de la vivienda					
Urbana	59	67,5	72,0	73,8	76,1
Rural	37,5	44,5	50,0	54,9	59,2
Franja de rendimiento familiar per cápita					
Hasta medio salario mínimo	46,8	54,5	60,2	63,1	65,8
3 salarios mínimos o más	88,3	91,6	93,6	90,9	94,5

Fuente: PNAD/IBGE.

Nota: los datos de 2001 no incluyen a la población de los estados de la región norte, a excepción de Tocantins.

La diferencia regional es pronunciada, pero es inversa a la situación de la guardería, estando la región noreste al frente de las demás y la sur con la menor tasa. Eso es en parte resultado de políticas y programas federales que priorizaron el noreste en la expansión de vacantes. Los niños de zonas rurales y los negros o pardos están en desventaja.

Además de las restricciones en el acceso, también se verifican patrones de calidad inadecuados en la educación infantil brasileña, relacionados con la infraestructura, los docentes y la gestión. Según el Censo Escolar 2008, casi la mitad (45.1%) de los infantes inscritos a la enseñanza asistían a escuelas que no contaban con área recreativa, espacio importante para los juegos y el desarrollo social y psicomotor de los niños. En relación con los profesores, cuya formación exigida es la de magisterio de nivel medio o licenciatura, el censo revela que 22.9% de los docentes de las guarderías y escuelas de preescolar no tiene dicho perfil.

3.2 Diagnosticando las causas

Entre las razones para el bajo acceso, se encuentran la insuficiencia de vacantes y recursos para la red pública. No existen datos sistemáticos sobre la demanda de educación infantil. Se sabe, sin embargo, que un gran número de familias busca inscribir a sus hijos en escuelas públicas, pero no lo consiguen. Se observa que en casi una cuarta parte de los municipios (23.2%) no hay oferta de guarderías públicas; esos son, ciertamente, pequeños municipios. En los más grandes, la insuficiencia de vacantes es evidenciada por la intervención de los ministerios de diferentes estados para que se asegure ese derecho a la educación.

La oferta de educación infantil es una atribución de los municipios, que, por lo tanto, deben contar con el apoyo técnico y financiero del Estado y de la Unión, como lo prevé la Constitución. Por lo tanto, esa etapa educativa históricamente ha recibido una porción muy pequeña de los recursos del Ministerio de la Educación (MEC). Según estimados del IPEA, sólo 0.46% de los recursos en 2007 fue destinado a la educación infantil. Aunque signifique más del doble del porcentaje de 2005 (0.18%), es insuficiente. Los estados no proporcionan apoyo financiero a los municipios para la atención de esta necesidad.

Con la creación del Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Evaluación de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), por la Enmienda Constitucional (EC) núm. 53/2006, y la inclusión de las guarderías y preescolares en ese mecanismo de financiamiento, se espera

que el problema de escasez de recursos disminuya. Por tanto, al menos dos aspectos son aún desfavorables para la educación infantil en lo que respecta al financiamiento; el primero surge de las reglas de distribución de los recursos presupuestales, que atribuyen a cada inscripción en educación infantil un valor (factor de ponderación) relativamente inferior al de las demás etapas, si se considera que los costos en esta etapa son más elevados, especialmente a causa de la necesidad de que haya un menor número de alumnos por profesor. El otro es que el presupuesto financia inscripciones registradas en el censo escolar del año anterior, lo que exige que el municipio haga con recursos propios las inversiones necesarias para la creación de nuevas inscripciones –construcciones, equipos–, cuyo mantenimiento entrará en el cómputo de los recursos del FUNDEB sólo al año siguiente.

La insuficiencia de recursos no sólo provoca un obstáculo para la oferta educativa, sino que afecta también la calidad. La expansión de la educación infantil a partir de la década de los ochenta se realizó con la utilización de profesionales no habilitados, con espacios y equipos inadecuados o insuficientes. Durante mucho tiempo, la atención de niños de hasta seis años se desarrolló como política pública en el ámbito de la asistencia social, en gran parte por medio de convenios con instituciones filantrópicas o comunitarias. Era una forma de atender a muchos infantes con el mínimo de recursos gubernamentales, en una lógica de *atención pobre para pobres*. En los años posconstitución, los avances legales y normativos han sido considerables, y su implementación buscada por la instancia federal y por muchos municipios. Aun así, los esfuerzos se muestran insuficientes.

Cuando la cuestión es la calidad educativa, se resalta la importancia del profesor. En el caso de la educación infantil, los problemas son graves e involucran tanto la formación como la evaluación. Muchos profesionales que cuidan y educan especialmente a párvulos, no son incluidos en la carrera magisterial, y aparte están los no habilitados como profesores, en discrepancia con lo que determina la LDB. En los cursos de formación, las especificidades de la educación infantil no siempre se han tratado lo suficiente. Como resultado, las prácticas pedagógicas en guarderías y preescolares no son adecuadas, como lo demostró la investigación promovida por el MEC, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Carlos Chagas, según datos preliminares presentados en junio de 2010.

3.3 Escenarios y perspectivas

3.3.1 Escenario inercial/tendencial

El acceso a la educación infantil ha crecido a lo largo del siglo XXI, tanto en la guardería como en preescolar. La estimación de un escenario inercial considera que el mismo crecimiento promedio anual se mantendrá en los próximos años, asumiendo que, a lo largo del periodo, las políticas públicas producirán efectos similares a los generados hasta ahora.

En la categoría de 0 a 3 años, correspondiente a la guardería, se observó un crecimiento promedio en Brasil de 1.1 puntos porcentuales (pp) entre 2001 y 2008, y en el de preescolar, de 2.6 pp. Consideradas estas estadísticas, en 2022, sólo 33.1% de los niños brasileños tendrá acceso a la guardería. A la edad de 4 y 5 años, por otro lado, todos los niños estarían asistiendo a la escuela.

En ese escenario inercial, mantenidas las desigualdades vigentes, en la región sur, 50.7% de los niños de hasta 3 años estaría en la escuela, mientras que en la norte ese porcentaje sería de 10.6%, y en la noreste, de 23.7%. Para aquellos de 4 y 5 años, las regiones sur y norte aún no habrán alcanzado la universalización, mostrando una proporción de 91.9% y 96.6%, respectivamente.

3.3.2 Escenario deseable, perspectiva oficial

El PNE de 2001 estableció como metas de acceso a la educación infantil para 2011 las siguientes tasas de atención: para el rango de hasta 3 años de edad –guardería–, 50%, y para el de 4 a 5 años, 80 por ciento.

Es cierto que el objetivo para la primera no se cumplirá, pudiendo incluso no alcanzar siquiera lo previsto para 2006 (30%). El nuevo PNE se está elaborando y es probable que mantenga como meta la establecida para la guardería en el plan anterior (50%). Esa categoría incluye niños muy pequeños (hasta 2 años), pese a que muchas familias, cuando tienen las posibilidades, prefieren darles cuidado y educación en el hogar. En el caso del preescolar, la EC núm. 59/2010 amplió la obligatoriedad de la educación al segmento de edad de 4 a 5 años, determinando su cumplimiento hasta 2016.

Es necesario considerar que otro objetivo explícito en el PNE es la reducción de las desigualdades sociales y regionales en el acceso y la permanencia en la educación básica, e incluso en la infantil. Lo deseable para preescolar está establecido: universalización para 2016. Respecto

a guarderías, se mantiene la tasa del PNE de 2001; lo ideal sería que la mitad de los niños de todas las regiones y estratos sociales tuviera su acceso garantizado. Considerando que para las familias más pobres la atención de sus hijos en guarderías es especialmente necesaria, las tasas deseables de ingreso a la oferta pública serían incluso más elevadas.

3.3.3 Escenario deseable, perspectiva técnica

Después de señalar la insuficiencia de recursos financieros como una de las causas del acceso restringido y de la baja calidad en la educación infantil, se espera que la inclusión de ésta en el FUNDEB y en el Salario-Educación⁵ traiga impactos favorables para la reducción de esos problemas.

Los datos disponibles sobre cobertura de la atención (2008) hacen referencia al segundo año de implementación del fondo, y como el aumento de vacantes exige inversiones en la ampliación de la infraestructura –edificios, mobiliario, equipos y otros–, en cierto tiempo no se esperaría un aumento inmediato en las tasas. Aun así, el crecimiento promedio de la asistencia a la guardería o a la escuela de 2005 a 2008, tanto para el rango de hasta 3 años como para el de 4 a 5 años, se muestra más elevado que en 2001-2008 (1.7 puntos porcentuales para 0 a 3 años y 3.3 para 4 y 5 años), probablemente debido a algún impacto del fondo. Con esos mismos crecimientos promedio anuales, se puede proyectar que en 2022 aproximadamente 42% de los niños estaría en guarderías, porcentaje aún inferior al 50% definido en el PNE para 2010; el preescolar estaría universalizado (99.5%) en 2016, como lo previó la EC núm. 59/2010.

Se deben considerar algunos aspectos sobre las posibilidades de que esas estimaciones se concreten. Por ejemplo, en preescolar, a semejanza de lo que ocurre con la educación primaria, cuyo acceso ha quedado debajo de 98%, se puede conseguir la universalización limitada a los mismos o hasta a menores porcentajes. En caso de que el acceso a la escuela involucre grandes desplazamientos, es posible prever más dificultades para los niños más pequeños y, en consecuencia, tasas de cobertura menores a aquéllas alcanzadas en la primaria y la secundaria. Si todas las familias no reconocen la importancia de la educación de los niños menores de 6 años, será necesario que las instancias gubernamentales implementen estrategias efectivas de persuasión.

⁵ El Salario-Educación es una contribución social prevista en el artículo 1212 de la Constitución. El recurso sirve de fondo adicional de financiamiento de la educación pública básica.

En relación con los niños de hasta 3 años, el proyectado 42% es un porcentaje poco superior al logrado en 2008 por los niños de familias de la categoría de ingreso superior a tres salarios mínimos per cápita, en las cuales probablemente no existen dificultades financieras para inscribir a sus hijos en instituciones particulares. Parece legítimo suponer que el aumento de la oferta pública de guarderías, la cual posibilita el acceso de los niños de familias de menores ingresos –dado que en 2008 la cobertura fue de sólo 12.4% para aquéllas cuyos ingresos fueron de hasta medio salario mínimo–, llevará la tasa general hacia el valor proyectado o incluso uno mayor. Conforme lo anterior, no hay datos sistematizados sobre la demanda de guarderías, pero se sabe que la búsqueda y la presión de las familias son elevadas. La creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo y la disminución de las posibilidades de la familia para contar con quién pueda cuidar de sus niños pequeños son factores que tienden a incrementar la búsqueda de una guardería. El aumento de la oferta y la consecuente expectativa de atención podrán también explicar la demanda.

En ese escenario de expansión cuantitativa, cabe considerar el riesgo de que continúe sacrificándose la calidad, como históricamente ha ocurrido. Éste parece ser mayor respecto al jardín de niños, para el cual los factores de ponderación del FUNDEB son más desfavorables cuando se consideran los costos de atención. Indicios de esta situación son observados en municipios que han utilizado como estrategia para la expansión el asociarse con el sector no gubernamental, con el objetivo de disminuir los costos. Como éstos son más elevados en la guardería, principalmente porque cada profesor atiende a un número menor de niños, las sociedades dan la posibilidad de disponer de un cuadro de profesores con remuneraciones más bajas que las del magisterio de la red pública. Tales pedagogos en muchos casos ni siquiera han cursado la enseñanza de nivel medio, lo mínimo exigido por la LDB. Aun para las guarderías públicas, algunos municipios han creado puestos fuera de la carrera magisterial, a los cuales se les atribuyen menores remuneraciones e incentivos profesionales, o sea, menos valor.

En el caso de preescolar, la opción de asociación con el sector no gubernamental no es ventajosa, ya que el FUNDEB incluyó sólo hasta 2009 las inscripciones ofrecidas por medio de convenio, restringiéndose las contabilizadas en el Censo Escolar 2006. A partir de 2010 el fondo abarca solamente las inscripciones de la red pública.

Sin embargo, para cumplir con la obligatoriedad, si las inversiones no son suficientes, existe el riesgo de que se aprovechen espacios escolares existentes sin la debida adecuación del mobiliario y del espacio físico:

área externa amplia y juegos infantiles que posibiliten los movimientos amplios y el esparcimiento; es decir, no se ofrecen las condiciones para el desarrollo integral del niño, finalidad de la educación infantil según la LDB.

4. Ampliación y democratización del acceso a la educación superior

4.1 Dimensionamiento del problema

A pesar de la ampliación en el acceso a la educación superior, sobre todo a partir de mediados de la década de los noventa, Brasil aún está lejos de alcanzar la meta establecida en 2001 por el PNE para 2010-2011.

A finales de 2008,⁶ sólo 13.9% de los jóvenes de 18 a 24 años cursaba este nivel, tasa muy inferior al 30% que el PNE estableció como meta. Con ese dato, se puede tener una clara dimensión de tal desafío.

Además de ser notoria la gran distancia que separa la situación actual de la anhelada por el PNE, se debe tener en cuenta que en la educación superior es donde son mayores las desigualdades de acceso, según diversas categorías de análisis. De este modo, el desafío en esta área no se reduce a la ampliación de la tasa promedio de asistencia, sino que también supone la incorporación de grupos sociales que se encuentran marginal o totalmente excluidos.

4.2 Sobre las causas

La escasa asistencia a la educación superior se debe, en gran medida, al carácter selectivo y excluyente que impregna el proceso de escolarización, que puede ser fácilmente constatado por los bajos índices de conclusión de la educación básica.

A pesar de que el país no ha logrado insertar en la escuela a casi 98% de los niños y adolescentes de 7 a 14 años, sólo tres cuartas partes de los jóvenes de 18 años habían completado la primaria y secundaria en 2008. Cuando se toma como referencia la preparatoria, se verifica que menos de la mitad en la categoría de 18 a 24 años había terminado ese nivel. Por lo tanto, al ser la etapa final de la educación formal, la educación superior sufre los efectos de la selectividad y deserción presentes en los niveles anteriores de educación.

⁶ Incluso los que asistían a cursos de posgrado *stricto sensu*.

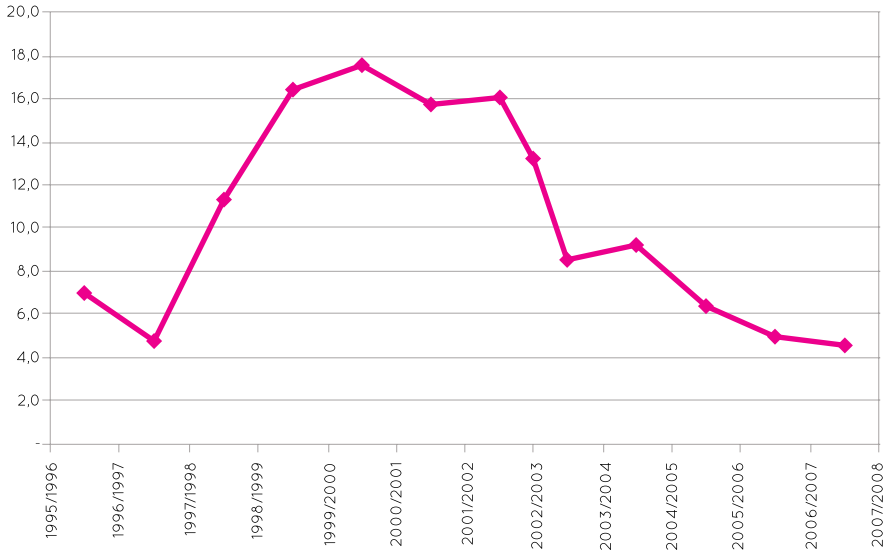
Entre aquéllos que consiguen superar parcial o totalmente los escollos que surgen a lo largo de esa trayectoria escolar, solamente una parte consigue ingresar a la educación superior, lo que puede explicar por qué menos de la mitad del 30% de los jóvenes de 18 a 24 años que estudiaba en 2008 cursaba este grado escolar. La necesidad de ingresar al mercado de trabajo constituye uno de los principales obstáculos que puede llevar al abandono definitivo de la escuela; en el mejor de los casos, es posible conciliar estudio y trabajo. La alternativa de estudiar por la noche, casi siempre pagado y de peor calidad, acaba siendo la única opción.

Debido a que son absolutamente necesarios la continuidad y el perfeccionamiento de acciones que favorezcan la ampliación del acceso y la permanencia de los jóvenes brasileños en la educación superior, sobre todo de aquellos que se encuentran en desventaja socioeconómica, se debe tener en cuenta que una de las limitantes de ésta es el reducido contingente de jóvenes que consigue concluir la educación básica. De acuerdo con datos de la PNAD 2007, presentados en el estudio Situación Educativa de los Jóvenes Brasileños (Castro *et al.*, 2009), aproximadamente dos tercios de la población de 18 a 24 años se encontraba fuera de la escuela y la mitad de éstos no había acabado la preparatoria.

A su vez, la expansión de la educación superior por la vía privada, cuyo auge se dio en el periodo 1998-2003, evidenció sus límites, ya que el crecimiento de las inscripciones en los últimos años retornó a los niveles anteriores a dicho ciclo, como lo muestra la gráfica 4.

Gráfica 4

Tasas de crecimiento de las inscripciones en las Instituciones de Educación Superior (IES) privadas, Brasil, 1995-2008 (%)

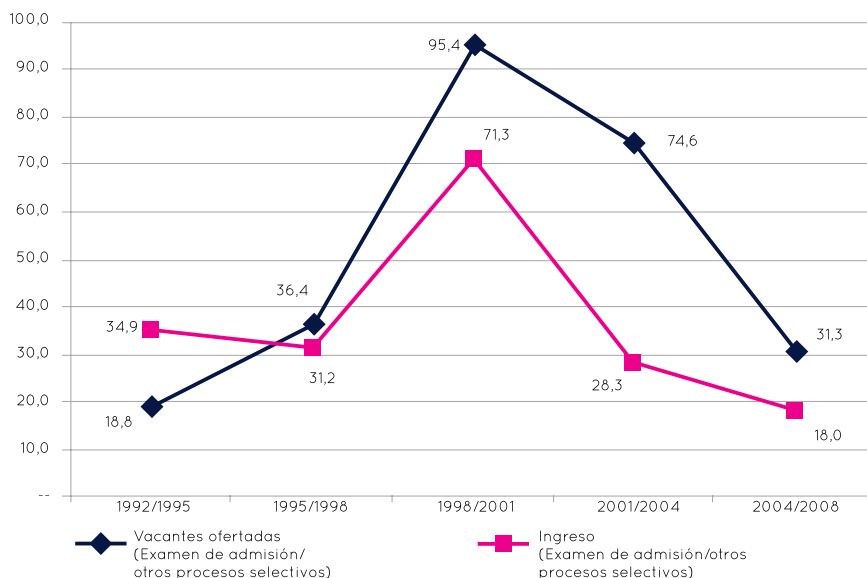


Fuente: Instituto Nacional de Estudios Anísio Teixeira (INEP)/MEC.
Elaboración: IPEA/DISOC.

Ese menor incremento está directamente relacionado con la reducción de la demanda. Si, al inicio del periodo analizado, el crecimiento del número de aspirantes era mayor que la expansión de las inscripciones, en 2001-2004 se constata la gran descompensación entre estas dos tasas, como lo muestra la gráfica 5.

Gráfica 5

Tasas de crecimiento de las vacantes ofertadas y de los ingresos de estudiantes en las IES privadas - Brasil, 1992-2008 (%)



Fuente: INEP/MEC.

Elaboración: IPEA/DISOC.

Esa situación pudo ser más grave si no se hubieran instituido dos líneas de financiamiento a los estudiantes: el Fondo de Financiamiento al Estudiante (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI), que juntas hacen posible la permanencia de aproximadamente 20% del total de alumnos inscritos en las Instituciones de Educación Superior (IES) privadas. Es decir que, sin el respaldo de éstas, es posible que la educación superior privada hubiera atravesado una grave crisis financiera.

El análisis del acceso a la educación superior evidenció que en los últimos años se ha reducido las desigualdades producidas por las variables de ingresos y raza/color. Es posible que los programas FIES y PROUNI hayan influido en la trayectoria asumida por esa tendencia.

4.3 Escenarios y perspectivas

Por lo menos tres escenarios básicos se podrían delinear para el periodo 2008-2022: a) inercial; b) legal –ideal–, y c) técnico.

La dificultad de aceptar como razonable el escenario inercial es de naturaleza ética, ya que profundiza las desigualdades entre las regiones mejor y peor ubicadas. En este caso, la proporción entre las tasas de asistencia de las zonas noreste y sur retrocedería de 44 a 41 por ciento.

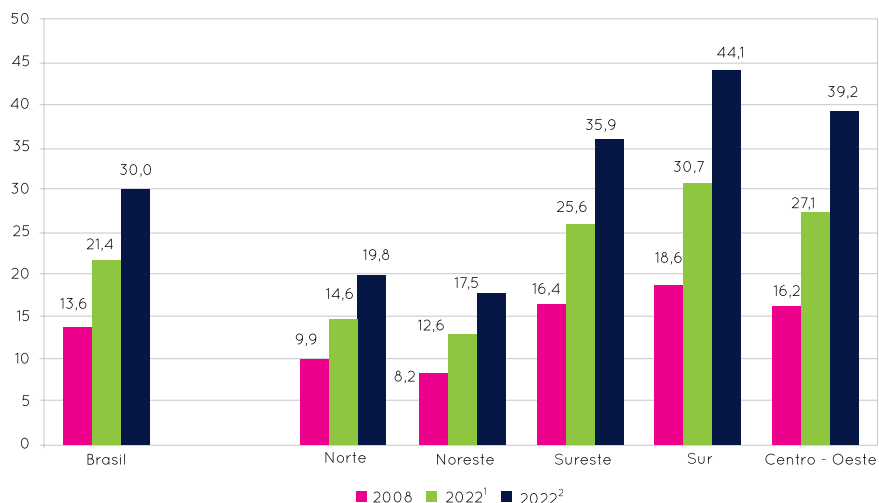
Si se mantuviera la misma tendencia de crecimiento observada a lo largo del periodo 1992 y 2008, el índice máximo a ser alcanzado en 2022 sería de alrededor de 21%. De ser así, sólo la región sur llegaría a la meta estipulada en el PNE, mientras que las regiones norte y noreste permanecerían por debajo de la mitad de la meta establecida, como lo muestra la gráfica 6. De todas formas, para que se logren dichos objetivos, sería necesario incorporar a 1.4 millones de jóvenes a la enseñanza superior.

En el extremo opuesto, se encuentra el índice de 30% establecido por el PNE en vigor, a alcanzarse en 2010-2011, el cual, estando lejos de ser conseguido, continúa siendo la única referencia legal existente en lo que concierne a este indicador.

Considerándose la proyección demográfica a lo largo del periodo, el impacto de esta meta implicaría un aumento absoluto de 3.3 millones de jóvenes cursando la educación superior, en comparación con 2008. Con este incremento se duplicaría el contingente de estudiantes en ese rango de edad existente en 2008, el cual estaba en alrededor de 3.2 millones.

Gráfica 6

Escenarios de metas para la tasa neta de asistencia a la educación superior – Brasil y grandes regiones, 2008-2022 (%)



Fuente: PNAD/IBGE.

Elaboración: IPEA/DISOC.

Notas:

¹ Escenario de tendencia inercial.

² Escenario de metas con el PNE (30%).

Un tercer escenario entre la tendencia inercial, que comprende la profundización de las desigualdades interregionales, y el ideal postulado por las disposiciones legales, que continúa mostrándose difícil de alcanzar a mediano plazo, tendría como meta una tasa promedio nacional de alrededor de 25%. Sin embargo, teniéndose como objetivo la reducción de las desigualdades regionales existentes, se propone como objetivo mínimo aceptable que la proporción entre las tasas de asistencia a la secundaria en las regiones noreste y sur alcance un nivel mínimo de entre 55 y 60 por ciento.⁷

Al tener como referencia ese principio, sería conveniente establecer otras metas para reducir las desigualdades relacionadas con el ingreso, raza/color y la ubicación de la vivienda.

En resumen, para que se acelere el proceso de ampliación y democratización del acceso a la educación superior en Brasil, serán necesarias iniciativas y acciones en, por lo menos, tres niveles de intervención:

⁷ Por el escenario inercial, la proporción sería de sólo 41% en 2022.

1. Ampliación de las tasas de conclusión de la educación básica y reducción del tiempo promedio para la misma.
2. Ampliación de la oferta de vacantes en IES públicas, con inclusión de sistemas de cuotas.
3. Ampliación de las condiciones de acceso y permanencia en la educación privada de los estudiantes económicamente desfavorecidos.

5. Consideraciones finales

Los cuatro grandes desafíos educativos brasileños guardan estrecha relación entre sí, teniendo en cuenta la naturaleza sistémica de la educación. Por lo tanto, las intervenciones en uno de estos campos necesariamente impactarán en los demás. A su vez, las acciones aisladas en cualquiera de estos niveles tenderán a presentar resultados inferiores a los deseados.

Empezando por la erradicación del analfabetismo, que constituye el más difícil de los cuatro desafíos, se verifica que los esfuerzos hasta entonces emprendidos han sido absolutamente insuficientes en lo que se refiere a la ampliación de la oferta y a la movilización del público meta. En el primer caso, es sintomático que las tasas de analfabetismo sean mayores justamente en donde la oferta se mantiene reducida.

A su vez, la baja asistencia de adultos y adultos mayores a cursos de alfabetización evidencia, en parte, la incipiente movilización de esta audiencia.

Tampoco constituye una tarea trivial universalizar la conclusión de la primaria y la secundaria, ya que este reto no podrá prescindir de intervenciones más osadas con la finalidad de mejorar la calidad de la educación y las oportunidades educativas de aquellos estudiantes pertenecientes a los grupos poblacionales más vulnerables.

Aunque la ampliación de la oferta y del acceso a este nivel educativo sea reconocida como una gran conquista de las últimas décadas, la cual demandó el aumento de las inversiones en infraestructura y asistencia al alumno, el desafío actual presupone también mejorar la formación y capacitación de profesores; realizar una reformulación curricular; instituir un proyecto pedagógico de la escuela y generar participación y control social, entre otros. Además de eso, y con el respaldo de resultados de investigaciones, se hace necesaria la ampliación de la asistencia a la educación infantil, sobre todo para los niños en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Por lo tanto, el desafío de ensanchar el acceso con calidad a la educación infantil tendrá impactos efectivos sobre el alcance de la meta

de universalizar la conclusión de la primaria y la secundaria. Aunque no esté en la lista la universalización de la educación infantil, en particular en relación con la guardería, ésta se debe garantizar a todos los niños que la demanden.

Finalmente, la democratización y equidad en el acceso a la educación superior constituyen desafíos cuya superación implicará no sólo la reducción de desigualdades sociales, sino también la efectiva contribución al alcance de los objetivos analizados. Al mismo tiempo que la educación superior genera externalidades positivas para sus beneficiarios y para la sociedad, también presta a los demás niveles y modalidades de educación, medios y condiciones más favorables para su desarrollo.

- Castro, J. A., L. M. C. Aquino y C. C. Andrade (Org.) (2009), *Juventud y políticas sociales en Brasil*, Brasilia, IPEA.
- Gomes, C. A. (2005), *La educación en nuevas perspectivas sociológicas*, São Paulo, Editora Pedagógica y Universitaria.
- IPEA; Ministerio de la Planeación Presupuesto y Gestión (MPOG); Secretaría de Planeación e Inversión Estratégicas (SPI) (Coord.) (2007), “Objetivos de desarrollo del milenio”, en *Reporte Nacional de Acompañamiento*, Brasilia.
- Nascimento, P. M. (2007), “Recursos destinados a la educación y desempeño escolar: una revisión en la literatura económica internacional”, en *Estudios en Evaluación Educacional*, vol. 18, pp. 115-137.
- _____ (2008), “School resources and student achievement: worldwide findings and methodological issues”, en *Educate the Journal of Doctoral Research in Education*, Special Issue, Londres, pp. 19-30.
- Nascimento, P. M. y R. E. Verhine (2009), “Resultados preliminares del GERES 2005 para equidad en los sistemas de educación de cinco centros urbanos brasileños”, en Lordêlo, J. A. y M. V. Dazzani (Org.). *Evaluación educacional: desatando y reatando nudos*, Salvador, EDUFBA, pp. 155-172.
- Oliveira, R. P. (2007), “De la universalización de la educación primaria y secundaria al desafío de la calidad: un análisis histórico”, en *Educación y Sociedad*, vol. 28, núm. 100, oct. 2007, pp. 661-690, edición especial.
- Soares, J. F. (2007), “Mejoras en el desempeño cognitivo de los alumnos de la educación primaria y secundaria”, en *Cuadernos de investigación*, vol. 37, núm. 130, enero-abril, pp. 135-160.

Introducción

Este capítulo presenta una reflexión sobre las perspectivas para el área cultural hasta el año 2022. La estrategia analítica central es la elaboración de escenarios que exploren posibilidades para el futuro y, al mismo tiempo, estudien detalladamente los desafíos del presente. En general, dicho proceso debe lidiar con simplificaciones en un contexto de incertidumbre y complejidad. En muchos casos, el análisis y la organización de hipótesis son más importantes que los panoramas generados.

En ese sentido, se elaboraron cuatro escenarios posibles para el área cultural en 2022, teniendo como común denominador los recursos financieros o, más precisamente, al sistema de financiamiento subyacente. Éstos no sólo tienen relevancia en términos de prospección del futuro, sino también permiten problematizar las líneas de acción de la organización y las estrategias de construcción del Sistema Nacional de Cultura (SNC).¹ Entonces, pueden usarse los escenarios para discurrir sobre las necesidades políticas que permitirían, a corto plazo, ordenar, jerarquizar y priorizar las acciones.

Como se dijo, la cuestión del financiamiento se tratará minuciosamente, pues es central en el escenario normativo (CN),² expresión del escenario deseado. Existe una propuesta de Enmienda Constitucional (EC) dirigida a dicho asunto, la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) núm. 150/2003, la cual atribuiría al sector cultural, en caso de ser aprobada, un sistema de financiamiento con base fiscal-presupuestal de carácter nacional y público. El financiamiento es el punto fuerte y, al mismo tiempo, el problema medular en las estrategias de consolidación del SNC; éste se debe considerar para la reforma y la construcción de las instancias

¹ La definición del SNC se encuentra en varios documentos de la Secretaría de Articulación Institucional del Ministerio de Cultura (SAI/MINC); entre ellos, en el de *Cultura, ciudad y desarrollo local*, que lo describe como “un proceso de articulación, gestión y promoción conjunta y coordinado de iniciativas, en el área cultural, entre los gobiernos federal, estatales y municipales y entre éstos con la sociedad civil, con el fin de implementar una política pública de cultura democrática y permanente, con el objetivo de desarrollar el sector, con pleno ejercicio de los derechos y acceso a las fuentes de la cultura nacional”. Ese documento también apunta los acuerdos de cooperación federativa como uno de los instrumentos básicos para la implantación del SNC.

² Los conceptos utilizados en este trabajo fueron en gran parte tomados de Buarque (2003).

organizativas, en las estrategias de ampliación de infraestructura y en el desarrollo de la producción cultural.

La reflexión sobre los cuatro escenarios intentará plantear las condiciones de consolidación del SNC. Parte de las premisas de que la Constitución Federal de 1988 (CF/88) estableció la idea de un federalismo cultural cooperativo. Sin embargo, el Estado y la sociedad brasileña no garantizaron efectiva y sustancialmente su realización, por lo que la PEC núm. 150/2003 ofrece los recursos para la realización del programa constitucional. Se asume que como los derechos culturales son derechos de los ciudadanos, las instituciones básicas que los realizan deben ser universales y los recursos tienen que atender a todos los ciudadanos según los principios de igualdad y equidad.

En primer lugar, el texto establece que el problema central del área cultural es la dificultad de implantar una política nacional integral. Muestra la fragmentación y desarticulación de las instituciones al presentar el patrón de distribución y las carencias de los municipios brasileños en términos de instituciones culturales.

Después, se exponen los presupuestos conceptuales para delimitar una de las estrategias que podría resolver el problema planteado. El SNC organizaría y crearía capacidades estatales para enfrentar la fragmentación y la escasez de recursos en el área, optimizándolos y racionalizando el uso de los medios disponibles. En esa parte, se intenta responder provisoriamente a cuestiones tales como: ¿Qué es el SNC? ¿Cómo puede ser interpretado a la luz del marco jurídico-constitucional para consolidar el federalismo cooperativo? ¿Cuál es el papel del financiamiento, cuáles son los desafíos de dicha propuesta de enmienda y cómo se integran a los principios del federalismo cooperativo?

Al mismo tiempo, se empieza a *delimitar el escenario normativo o deseado*. Ese cuadro permite demarcar el potencial de un SNC y sus desafíos, los cuales convergen en la necesidad de encontrar fórmulas para garantizar equipos urbanos culturales en cantidad suficiente, en especial para aquellos municipios con mayores dificultades fiscales y económicas. Aunque es posible establecer estrategias diferenciales para la adhesión de los municipios a un SNC, no es razonable ni compatible con las premisas constitucionales excluirlas del sistema, ni siquiera provisionalmente, con el argumento de una estrategia política o de un proceso gradual.

Además de eso, debido a que se reflejará en las perspectivas futuras, se hará también una breve revisión de los antecedentes y del patrón de desarrollo de la infraestructura cultural de los municipios. Esta mirada al pasado tiene una función analítica y metodológica determinada:

descartar el supuesto de que dicho sistema debe ser objeto de una reflexión específica y que debe pensarse políticamente como parte del pacto federal. También permite asentar otra premisa: la necesidad de fortalecer esa organización. Por ejemplo, se sabe que el uso y la frecuencia de los equipos culturales dependen de variantes socioculturales locales específicas y que no es coherente esperar que cada municipio brasileño tenga la misma participación en estas cuestiones. El desafío en este trabajo es deliberar sobre el papel y las funciones de los equipos y de la infraestructura cultural, según las peculiaridades de cada localidad, pero, sobre todo, reside en encontrar políticas que permitan potencializar y articular esas instituciones en el cuadro global de acciones.

Para construir los escenarios, se partió de la idea de un SNC descentralizado y participativo; es decir, de espacios públicos institucionales articulados a escala nacional. En una hipótesis inicial, ese sistema puede estructurarse con un significativo aporte de recursos fiscales de las tres instancias de gobierno o no. Otra descansa sobre la existencia de un acuerdo eficaz de interlocución entre los actores. El tercer postulado considera la creación de fuertes incentivos para el reforzamiento de la infraestructura institucional de los municipios; en ese caso, el espacio de actuación puede ser tanto el propio municipio como un grupo de ellos, o de territorios más o menos integrales.

El uso de recursos analíticos variados para el establecimiento de las hipótesis de base no debe confundir al lector. Cuando se piensa en los desafíos de la consolidación de un sistema de financiamiento basado en el análisis de probabilidades hechas según premisas políticas no realizadas, como la aprobación de la asignación de recursos a la PEC núm. 150/2003, lo que se hace es establecer la hipótesis de que los recursos financieros son centrales en la discusión del federalismo cultural, sean los previstos en la propuesta o en otro acuerdo de financiamiento, simplificando ampliamente la discusión sobre las capacidades del Estado.

Finalmente, el establecimiento de escenarios permite que se organicen discusiones sustantivas sobre el federalismo cooperativo, específicamente en lo referente al diseño de las atribuciones; es decir, cuáles son –o deben ser– las responsabilidades y las competencias de cada esfera de gobierno en el proceso de garantizar los derechos culturales.

1. Problema: la fragmentación y desarticulación de las instituciones culturales

Los municipios brasileños, en general, tienen grandes carencias en lo concerniente a las instituciones que garantizan los derechos culturales. Las redes de orquestas, museos, bibliotecas y librerías, las emisoras de radio y televisión, los archivos y equipos culturales de los estados y municipios integran el SNC. Por ello, la reflexión sobre las condiciones de existencia de la cultura como objeto de la política del Estado –lo que supone al país– no puede prescindir de la ampliación constante de la presencia y la importancia de la oferta territorializada de instancias culturales, por más controvertidos que sean sus papeles en las políticas en la materia.

De los 5 556 municipios brasileños, 152 no tienen ningún equipo cultural y sólo 53 los poseen todos.³ Para efectuar el análisis de la *densidad de la oferta en los municipios*, se crearon algunos grupos, a partir de 15 tipos de equipos culturales.

Se consideraron de alta densidad de oferta los municipios en donde se encuentran por lo menos 12 equipos (80%); de densidad mediana de oferta, los que cuentan por lo menos con seis (40%), y de baja densidad, lo que tienen menos de seis equipos, con presencia superior a 50 por ciento.

De acuerdo con esa categorización, 82% de los municipios presenta baja densidad de oferta, siendo la región norte la que concentra a 85% de los ayuntamientos en esta categoría, de los cuales 16.6% se ubican como localidades con densidad promedio. Presenta alta densidad sólo 1% de las municipalidades brasileñas.

Algunos estados tiene una situación mejor al promedio: Río de Janeiro, São Paulo y Espírito Santo en el sureste; Santa Catarina, Río Grande do Sul y Paraná en el sur; los estados del centro-oeste; Ceará en el noreste y Acre, Amazonas, Amapá y Rondonia en el norte; todos estos concentran municipios con equipos por encima de la media nacional.

Es importante destacar que cada grupo presenta heterogeneidades, pero se pueden caracterizar como conjuntos relativos y comparativamente homogéneos. Los municipios de alta densidad de oferta contribuyen con 38% del PIB y 26% de la población. Su PIB per cápita es 43% superior al de Brasil. El PIB promedio de los 53 municipios de esta

³ Bibliotecas, museos, teatros o casas de espectáculos, cines, bandas de música, orquestas, clubes y asociaciones recreativas, estadios y gimnasios polideportivos, videoclubes, tiendas de discos, cds y casetes, librerías, *shopping centers*, estaciones de radio AM y FM, generador de TV, proveedores de internet y cine.

categoría es mayor al del país. Estos 53 representan 1% de los municipios brasileños con alta densidad de oferta.

Los de densidad mediana reúnen 42% del PIB y 41% de la población. Su PIB per cápita es un poco superior al nacional (3%). La misma distribución de este indicador por la categoría indica que los ayuntamientos de densidad mediana tienen un PIB promedio casi 260 veces mayor al de Brasil. En esta categoría se sitúa 16.6% de los municipios brasileños.

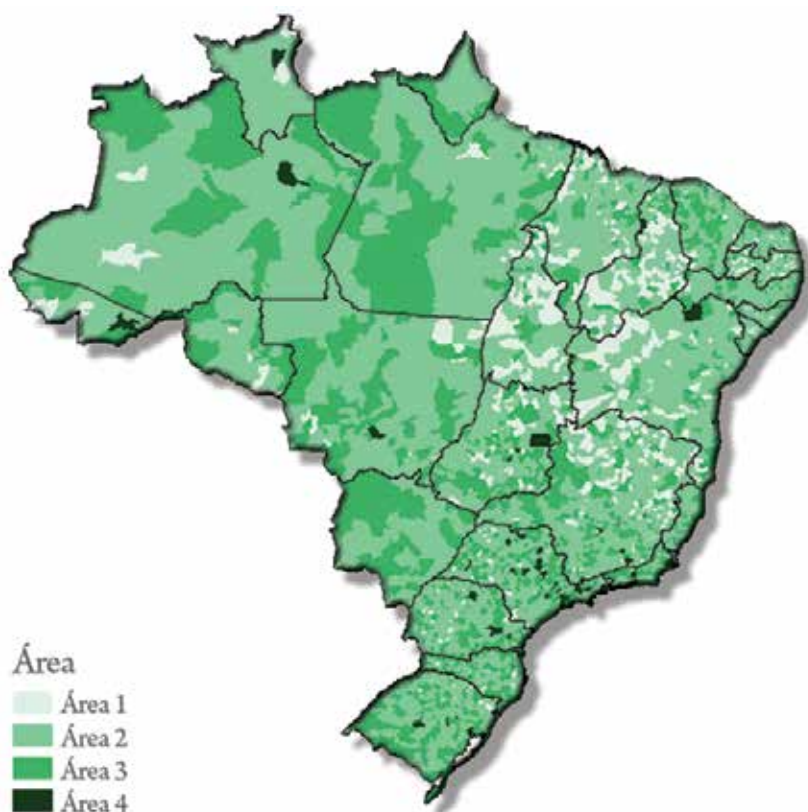
Los de baja densidad agrupan 20% del PIB y 30% de la población. Su producto bruto per cápita corresponde a 61% del de Brasil. El producto promedio de éstos es apenas 24% del nacional. Esta categoría abarca a 82% de los municipios brasileños.

La representación territorial de estos grupos da como resultado un mapa con aspecto de archipiélago, el cual aglutina a los municipios con características semejantes. Los puntos más oscuros (área 4) son los lugares con alta densidad de oferta. El área 3 representa los de mediana densidad, y el 1 y 2, los de baja. Por lo tanto, se dividió esta agrupación en dos, donde lo más claro (área 1) no posee ningún equipo cultural.

Esas breves consideraciones muestran tentativas que, aunque parciales, permiten organizar la información sobre los municipios y sus equipos culturales. Según este cuadro se pueden establecer dos postulados: 1) la necesidad de instituir políticas territoriales diferenciadas, pues los municipios pequeños y con pocos recursos deben ser objeto de políticas específicas y propias para cubrir sus necesidades locales y 2) que los municipios por sí solos difícilmente conseguirán implementar políticas culturales integrales. Debido a eso, es necesario articularlos por medio de una agenda de problemas construida en conjunto.

Mapa 1

Municipios brasileños agrupados para el análisis de área de acuerdo con la existencia de equipos culturales



La oferta de equipos culturales obedece a motivos locales; generalmente, para ello no se cuenta con ayuda significativa del gobierno federal, estatal o municipal para el establecimiento de políticas de creación o aprovechamiento racional de dichos medios. Éstos se distribuyeron de forma aleatoria, sin una coordinación o planeación mínimas, siguiendo razones locales y no de acuerdo con políticas nacionales, estatales o municipales.

De modo general, la densidad de la oferta es baja, lo cual constituye uno de los principales problemas del SNC: la insuficiencia de la

oferta institucional de espacios de producción, usufructo y acceso a bienes culturales, y, por ende, la falta de democratización de la cultura.

Frente a ello, es imprescindible hacer algunas indagaciones como: en la concepción vigente de cultura, ¿es estrictamente necesaria o deseable la presencia de todos los tipos de equipo cultural en el mismo espacio?; cuando existen tales equipos, ¿qué función debe desempeñar cada uno de ellos?; en lo referente a la vinculación entre instituciones culturales, ¿cómo es posible conectarlas entre sí?; ¿cuál es el mejor camino para esto? y ¿qué costo financiero tienen las distintas opciones?

Por lo tanto, estamos frente a cuestiones relativas a la noción de cultura y al lugar que deben asumir los equipos culturales y, por otro lado, a la prioridad en la asignación de recursos, tanto para el objeto (tipo de equipo o acción) como para el lugar de la inversión (regiones de exclusión o territorios culturales diferenciados), según las competencias relativas a las entidades federadas.

En resumen, la iniciativa de crear el SNC avanza en términos políticos con una extensa red de diálogo entre los actores, pero deberá enfrentar cuestionamientos operacionales como: ¿qué tratamiento debe darse a una posible red de información y a su red física, de manera que puedan integrarse en un sistema sinérgico? ¿Cómo hacer que las decisiones sean subsidiadas con información oportuna? ¿Cuáles son los criterios para la asignación de recursos? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales que permiten acciones coordinadas y la negociación de conflictos?

Frente a lo expuesto, es posible afirmar que el panorama actual y sus desafíos apuntan a la existencia de los siguientes problemas: a) insuficiencia de recursos locales, sean financieros o de gestión; b) vigencia de mecanismos de financiamiento que no tienen referencia con las directrices políticas, y c) ausencia de instituciones federales, regionales y locales capaces de organizar la demanda.

De esta manera, así se describen los cuatro escenarios para el área de la cultura en el año de 2022, a saber: de crisis, de extrapolación, de referencia y, el más probable, el normativo o alternativo –el deseable–, los cuales se analizarán a continuación.

2. El escenario deseado: el federalismo cooperativo y el Sistema Nacional de Cultura

La CF/88 estableció los derechos culturales y la participación como bienes primarios. Son derechos para los cuales la propia Constitución indica responsables de garantizarlos. En el caso de la cultura, es deber del Estado

constituir las condiciones institucionales para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, además del poder público y de sus tres instancias organizadoras, la Unión, los estados y el Distrito Federal (DF) y los municipios, les corresponde también a los mercados y a la sociedad, retomando los postulados de la Constitución, la continua protección, dinamización y valorización del patrimonio cultural, tanto material como inmaterial.

La vía más discutida para el desarrollo y la racionalización de las acciones del poder público para garantizar estos derechos consiste en el Plan Nacional de Cultura (PNC) y en el SNC. El elemento central –aunque siempre acompañado de recursos humanos, gestión y tecnología– es el financiamiento. El Plan fue insertado en la Constitución Federal por la EC núm. 48; el Sistema tiene la PEC núm. 416/2005, y el financiamiento parte de la núm. 150/2003. Con la aprobación de estas propuestas, el área tendría un conjunto de elementos jurídicos capaces de delinear el SNC de forma clara y explícita.

La CF/88 instituyó en su artículo 23 el federalismo cooperativo y enumera las responsabilidades comunes entre los entes federados. Sin embargo, resalta que una ley complementaria fije normas para dicha cooperación.

El artículo 24 define las atribuciones concurrentes entre los poderes estatales y federales, enfatizando la limitación de la Unión para establecer normas generales y confiriendo a estados y municipios la prerrogativa de adaptarlas a sus necesidades, siempre y cuando no contraríen las leyes federales. Los municipios no se encuentran en el área de jurisdicción concurrente, pero tienen la facultad para suplementar las legislaciones federales y estatales cuando sea preciso.

▬ Cuadro 1 ▬

Organización del federalismo cooperativo cultural en los artículos de la CF/88

Artículo 22 Competencia de la Unión	<p>Explorar, directamente o mediante autorización, concesión o permiso de los servicios de radiodifusión sonora y de sonido e imágenes.</p> <p>Ejercer la clasificación, para efecto indicativo, de los entretenimientos públicos y de programas de radio y televisión.</p> <p>Legislar sobre poblaciones indígenas.</p> <p>Legislar directrices y bases de la educación nacional.</p>	<p>La ley complementaria puede autorizar a los estados a legislar sobre cuestiones específicas de las materias relacionadas con este artículo.</p>
Artículo 23 Competencias comunes	<p>Proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y los sitios arqueológicos.</p> <p>Impedir el robo, destrucción y desfiguración de obras de arte y otros bienes de valor histórico, artístico o cultural.</p> <p>Proporcionar los medios de acceso a la cultura, la educación y la ciencia.</p>	<p>Las leyes complementarias fijarán normas para la cooperación entre la Unión y los estados, el Distrito Federal y los municipios, teniendo en cuenta el equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional.</p>
Artículo 24 Competencias concurrentes (Unión, estados y DF)	<p>Proteger el patrimonio histórico, cultural, artístico, turístico y paisajístico.</p> <p>Legislar sobre la responsabilidad por daños al medio ambiente, a los consumidores y a bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.</p> <p>Educación, cultura, enseñanza y deporte.</p>	<p>En el ámbito de la legislación concurrente, la facultad de la Unión se limita a establecer normas generales.</p> <p>La competencia de la Unión para legislar sobre normas generales no excluye la facultad de suplementar las de los estados.</p> <p>No existiendo una ley federal sobre normas generales, los estados ejercerán la competencia legislativa plena para atender sus peculiaridades.</p> <p>La supervivencia de la ley federal sobre normas generales suspende la eficacia de la ley estatal, en lo que le fuera contrario.</p>

Fuente: Congreso Nacional (1988). Elaboración propia.

El diseño de un federalismo cooperativo es justificable no sólo por la gran heterogeneidad de los territorios, poblaciones y economías, sino también por la necesidad de tratar adecuadamente cada una de las realidades locales, según sus diferentes capacidades institucionales y financieras. Es un instrumento de actuación pragmática para la solución de problemas concretos, de manera que racionaliza la actuación de los entes federales y de los recursos disponibles. De cierta manera, este formato implica unidad y complementariedad en el proceder de las esferas de gobierno.

El objetivo es la cooperación, para la cual son necesarios mecanismos operacionales de coordinación de acciones y la definición de metas. De esta forma, los procesos de decisión, en general, son conjuntos, aunque la ejecución pueda realizarse de forma separada. No hay un patrón a seguir.

El elemento común es la colaboración y la posibilidad de la planeación compartida. Sin embargo, las leyes que darían vigencia a este sistema jamás fueron discutidas.

Por lo tanto, se puede afirmar que lo característico en el federalismo cultural brasileño, tanto en términos jurídico-constitucionales como en la actualidad política, es la presencia, por un lado, de un sentido general y potencial de cooperación, y por otro, en la realidad política, la falta de iniciativas políticas suficientes para darles un carácter sustantivo y operativo.

La CF/88 trajo la posibilidad del federalismo cooperativo en el ámbito cultural. Las PEC que ahora son discutidas en el Congreso Nacional sólo explicitan un cierto espíritu de sistema, ya presente en el conjunto del texto constitucional. La propuesta núm. 150/2003 trae como novedad la asignación de recursos al área cultural, pero debe aclararse, como lo expresan los artículos 22, 23 y 24, que en caso de ser aprobada, la consecución de ello dependerá de la discusión y de la aprobación de leyes complementarias.

Muy probablemente, será en el espacio político de la discusión de las leyes complementarias como este sistema adquirirá contornos más concretos y consistentes. Sin dejar de lado los procesos políticos y sociales puestos en marcha, en los años 2000, para la construcción del SNC –sean traducidos en seminarios, foros, conferencias, convenios, creación de fondos, consejos estatales y municipales, subsistemas sectoriales o movimientos sociales–, parece que la prueba de la institucionalización es la inscripción en la Constitución de disposiciones que expresen definiciones más sustantivas y políticamente más consistentes con el espíritu presente en la Carta Magna de 1988.

2.1 El Sistema Nacional de Cultura: cuatro componentes

El SNC en su ingeniería y diseño es muy complejo. ¿Qué significa eso? Primero, que ese sistema, como un todo integrado, va a tener *capacidad de articular actores públicos y privados en un conjunto de relaciones de interdependencia y coordinación*; éste tiene como objetivo potencializar capacidades y optimizar la acción de los entes involucrados. La mejor forma de hacerlo es por medio de mecanismos de coordinación, sea a través de planes o de normas generales, de ajuste a planes localizados, con varios niveles territoriales, y otros. La idea básica es que haya articulación y coordinación entre los componentes del Sistema mediante estrategias, directrices y prioridades políticas.

Segundo punto: el sistema será capaz de relacionar a un conjunto de actores con instituciones participativas estables. Son varias las formas de articular un sistema; éstas pueden ser incentivos fiscales, líneas de crédito, revisiones presupuestales y organización de espacios y estructuras, las cuales permitan y signifiquen el ejercicio efectivo de la cultura; es decir, este proceso puede relacionarse con un sistema de incentivos financieros para proyectos, planes y comportamientos institucionales, entre otros. Sin embargo, hay otro elemento presente: un órgano de participación y concertación, el cual servirá como un sistema de interlocución entre los actores. En resumen, hay dos componentes diferenciados analíticamente, pero que pueden articularse en la práctica: *conjunto de operaciones de coordinación y conjunto de mecanismos de participación*.

Tercer punto: en ese contexto participativo integral, se pueden destacar espacios específicos de discusión de temas relacionados con la administración del sistema. Ello no implica impermeabilidad de la gestión a la participación ampliada ni su reducción a un tecnicismo.

Se pone énfasis en los componentes estables de concertación entre los administradores públicos en los tres ámbitos de gobierno, por lo que este punto hace necesario un tercer componente: un mecanismo de concertación entre los gestores. También aquí la separación tiene finalidad analítica, no siendo del todo imposible que la participación ampliada refuerce dicha concertación entre gestores y viceversa.

Resumiendo, el primer elemento consiste en el ejercicio del sistema, analíticamente hablando, separado del elemento participativo y de la concertación en materia de directrices, líneas y objetivos de los directivos. En este punto, se enfatiza y divide la participación social ampliada de los elementos propiamente técnicos y políticos que involucran las atribuciones administrativas de los gestores.

El cuarto punto será abordado detalladamente más adelante ya que es central en la conformación del SNC; se trata de los recursos o del sistema de financiamiento que da materialidad y amplitud a todos los elementos mencionados. El financiamiento debe separarse en dos tipos: presupuestario y vía incentivos fiscales (gasto fiscal indirecto). En relación con el segundo y la discusión de las leyes de incentivos, se consideró que los marcos legales en él no serían alterados. Esa propuesta deriva del análisis de las divergencias en torno a la nueva propuesta del Programa Nacional de Fomento e Incentivo a la Cultura (PROCULTURA), que sustituiría a la Ley Rouanet. Si hay ajustes, serán laterales y no estructurales; éstos recaerían en la política de alícuotas, lo que mantendría los montos y no alteraría los mecanismos básicos de decisión, pero probablemente cambiaría las proporciones entre los recursos propios de las empresas y los derivados de la exención fiscal, por lo que el cambio de la Ley Rouanet es un elemento fijo en todos los escenarios.

Por lo tanto, el Sistema comprende cuatro dimensiones:

- a) Conjunto de relaciones y operaciones institucionales;
- b) Conjunto de mecanismos de participación y comunicación ampliada entre actores;
- c) Conjunto de comunicación y de toma de decisiones entre los gestores, y
- d) Sistema de financiamiento.

Así, el Sistema Nacional se compone de cuatro elementos que son fundamentales, separados analíticamente, y que, para su efectivo funcionamiento, deben tener relaciones bastante estrechas.

2.2 Las tres instancias reguladoras

Aún se abordará otro punto, pero se hará brevemente. La cultura se puede organizar en tres grandes instancias. Se debe resaltar que no se pone el énfasis en este estudio en elementos ideológicos y discursivos asociados con estas instancias, sino al hecho histórico y sociológico de que la cultura tiene en ellas una referencia normativa y que ésta ofrece elementos reguladores. O sea, las prácticas culturales se refieren a esas tres instancias y se entiende que cualquier patrón de funcionamiento del *Sistema* tiene que considerarlas.

La primera es el mercado. El predominio de éste significaría o significa, para algunos analistas, neoliberalismo o liberalismo. Al contrario de esa posición, al asociarse en este trabajo cultura y mercado no se

formula un juicio moral o político, sino que se describe un fenómeno. Efectivamente, el mundo de la cultura tiene una regulación y dinamismo importantes, ligados a los mercados.

Gran parte de la actividad cultural, ya sea audiovisual, comunicativa o artística, posee un elemento del mercado y se encuentra inmersa en él a través del sistema de producción y demanda de bienes simbólicos, lo cual lo hace una instancia organizativa relevante.

La segunda es el Estado. El papel de éste es considerado central cuando se narran historias sobre la política pública. El Estado, con su capacidad organizativa, de articulación, inducción e incentiva, entre otras, como se previó en la Constitución, refleja la posibilidad de conferir a la cultura una importancia normativa y de recursos. Al ubicar y dirigir recursos financieros, humanos y de gestión, además de crear normas, provee a la sociedad de elementos para el ejercicio de los derechos culturales.

La tercera instancia está constituida por las comunidades y por la sociedad civil propiamente, quienes cuidan o desarrollan actividades culturales que no dependen ni del Estado ni del mercado. Hoy, es posible señalar que programas como los denominados Arte, Cultura y Ciudadanía, el famoso Puntos de Cultura y el Más Cultura captan y estimulan dichas formas de organización comunitaria y local; se asocian con la inducción del gobierno federal, después de los estados y municipios, teniendo en los agentes comunitarios y locales los elementos más presentes para la dinamización de los procesos culturales.

Entonces, estos tres elementos deben ser analizados sin prejuicios: mercado, Estado y sociedad. A partir de éstos, y considerando las dimensiones constituyentes de un SNC (relaciones y operaciones institucionales, mecanismos de participación, interlocución entre actores, comunicaciones y toma de decisiones), se elaboraron cuatro diferentes escenarios que se presentarán a continuación.

2.3 Los cuatro escenarios

El cuadro 2 presenta los escenarios construidos para el área cultural en 2022.

— Cuadro 2 —

Escenarios para el área cultural en 2022

Escenario	Instancia organizadora dominante	SNC	Elementos
1. Escenario de crisis	Mercado	Recesivo	a) No aprobación de la PEC núm. 150/2003. b) No consideración de planes nacionales para la articulación de directrices, objetivos y metas políticas. c) No operación de sistemas de participación. d) No participación del sistema de concertación entre gestores. e) Mantenimiento de los incentivos fiscales con el diseño actual.
2. Escenario de extrapolación	Sociedad/ Estado	Fragmentado	a) No aprobación de la PEC núm. 150/2003 y aumento natural de los recursos presupuestales. b) Articulación de planes nacionales y locales. c) Operación de sistemas de participación. d) Operación del sistema de concertación entre gestores. e) Mantenimiento de los incentivos fiscales con el diseño actual.
3. Escenario de referencia o el más probable	Estado/ Sociedad	Integrado/ focalizado	a) No aprobación de la PEC núm. 150/2003 y aumento significativo de recursos (1% de los tres niveles de gobierno). b) Articulación de planes nacionales y locales. c) Operación de sistemas de participación. d) Operación de sistema del concertación entre gestores. e) Mantenimiento de los incentivos fiscales con el diseño actual.
4. Escenario alternativo o normativo	Estado/ Sociedad	Integrado	a) Aprobación de la PEC núm. 150/2003. b) Articulación de planes nacionales y locales. c) Operación de sistemas de participación. d) Operación del sistema de concertación entre gestores. e) Mantenimiento de los incentivos fiscales con el diseño actual.

Escenario de crisis: si el problema es la construcción del SNC, éste es el peor de los escenarios. Entonces, ¿qué pasa en este punto? Aquí se destaca la desarticulación del sistema de financiamiento público presupuestal y no se crean condiciones para una amplia gama de relaciones federales cooperativas. Algo parecido ocurrió en la década de los noventa. El inicio de esta década no fue realmente de fragmentación del sistema financiero ni de supresión del papel del Estado, aunque, de hecho, haya tenido muchas de sus debilidades.

El área estuvo desorganizada al inicio de este decenio, pero después ocurrió una estabilidad en los recursos presupuestales, los cuales, aunque continuaron siendo pequeños e insuficientes, no dejaron de crecer.

No fue, por lo tanto, un momento de desarticulación completa, e incluso se puede decir que el esfuerzo en el gasto fue, en términos de participación en los presupuestos, similar al de la década de 2000.⁴

El tercer elemento se refiere a la atenuación de las iniciativas de capacitación del gobierno federal para la realización de políticas federales. Actualmente, están en curso diversas tentativas de aproximación del gobierno federal con sus homólogos estatales y municipales, y viceversa. Éstas estaban presentes en el periodo de discusión de las políticas nacionales y de las posibilidades de crear un sistema, pero no se concretó ninguna propuesta contundente en esta dirección.

Actualmente, hay un proceso de diálogo cada vez más intenso, lo que significa capacitación gradual para consolidar el sistema. En el primer escenario, esa premisa se observa de forma pesimista. Con la desarticulación de los recursos financieros, dicha aproximación termina siendo problemática, lo que se potencializa por las lógicas políticas relacionadas con los escenarios regionales y municipales. Si éstas son contradictorias, pueden generar dificultades y reducir las iniciativas de acercamiento entre los gobiernos locales y el federal. Sólo un adecuado nivel de recursos es capaz de establecer incentivos y favorecer el encuentro entre actores con recursos tan desiguales.

Escenario de extrapolación: en éste, la hipótesis es el mantenimiento de las cosas como están, en especial en términos de capacidades estatales. El primer ítem es reflejo del primer escenario; es decir, si en aquél existía desorganización en el financiamiento, en éste el supuesto es la continuación del sistema de financiamiento público presupuestal con sus tendencias actuales.

Hubo, en los últimos años, una inclinación al aumento de los recursos presupuestales, elevación que fue muy significativa en la década de 2000, pero sólo en la lógica presupuestal que ofrece incrementos conforme parámetros fiscales y capacidades de ejecución de los órganos sectoriales, y que responde a condiciones macroeconómicas y políticas fiscales. Se siguió una lógica presupuestal que no sólo tiene un componente político, sino también uno técnico-presupuestal muy fuerte.

Entonces, la premisa es el mantenimiento de los incentivos fiscales y las capacidades vigentes del Estado para la realización de políticas federales, que son bastante pequeñas. Sin embargo, en este escenario se mantiene la misma trayectoria de articulación y de tentativas de capacitación, lo que es positivo pero bastante conservador; sería como si los factores continuaran de la misma manera.

⁴ Algo alrededor de 0.14 y 0.17% de la ejecución presupuestal.

Escenario de referencia o el más probable: éste muestra una ruptura con las tendencias actuales, sobre todo con el aumento de los recursos, sin la aprobación de la PEC núm. 150, y un sustancial incremento de recursos fiscales. Con estos incrementos, se presume que se elevarán las otras capacidades (de articulación e interlocución entre actores y entre directivos).

Analizando los movimientos alrededor del sistema, al destinar recursos para proyectos locales y el diálogo entre agentes públicos y actores sociales, ese escenario se vuelve el más probable. Obviamente, presenta riesgos significativos de no implementación, pero, dadas las tendencias y fuerzas sociales involucradas, se puede calificar como el escenario de referencia.

Escenario alternativo o normativo: extensamente abordado en este texto, éste sería el ideal. Plasmaría en la realidad brasileña las prescripciones de la CF/88, la cual prevé la vigencia de un federalismo cooperativo cultural en el país. En general, el escenario normativo es también el deseado, pero se optó por aproximarlo al alternativo, pues expresa el compromiso con una hipótesis muy restrictiva e incierta, que en caso de realizarse transformaría todo el entorno político del área cultural. Aun con todo el apoyo social registrado en las dos conferencias nacionales de cultura efectuadas en la década de 2000, su aprobación es improbable debido a la resistencia del sector económico a la vinculación de recursos presupuestales, a los montos que entrarán en disputa con otras políticas y también a la presencia de elementos de imprecisión y generalidad en la propuesta.

3. Probabilidad de realización de los escenarios

Es poco probable que el primer escenario se dibuje en el horizonte actual. El área cultural formó una amplia coalición de defensa y la manera como se viene articulando vuelve difícil el retroceso a formas de regulación sólo mantenidas por el mercado. Las dos conferencias y la movilización para la discusión de temas comprueban el amplio espectro de alianzas en el área. Es más, ni en la década neoliberal se consiguió pulverizar la presencia de la instancia estatal como fuente normativa, de regulación e incentivo a la cultura. Desde entonces, se ha demostrado mucha capacidad de resistencia y de reconstrucción en las instituciones del área cultural.

El segundo escenario, por su carácter inercial, parecería el más verosímil. El aumento en el número de operaciones políticas de

cooperación y direccionamiento de las acciones en los distintos niveles de gobierno para el fortalecimiento de políticas culturales es uno de los elementos que parece guardar fuerte dinamismo. Sin embargo, por el comportamiento de las tres esferas de gobierno, resulta evidente que la inercia en el aumento de recursos puede ser superada. De esa forma, el acuerdo de incrementar en 1% los recursos se puede considerar una alta probabilidad si los problemas de procesamiento técnico y político, que están bajo cierta gobernabilidad de los actores, se trabajan con la mayor celeridad y responsabilidad.

En ese caso, se puede considerar que el límite entre el escenario de extrapolación, que sólo realiza cambios conservadores o canónicos, y el de referencia reside en la intención política de cada esfera de gobierno de aumentar sus recursos para la cultura. La tercera hipótesis sería la más probable, dado el potencial de movilización y apoyo. También hay que considerar que el segundo no destina recursos suficientes para la construcción de un sistema, pero mantiene un alto nivel de fragmentación. Las condiciones para un SNC están presentes sólo en el escenario de referencia y en el normativo.

En relación con el cuarto postulado, es intuitivo que difícilmente será aprobada la PEC núm. 150/2003, lo cual vuelve poco probable su realización. Los cambios en el sistema de financiamiento, mediante la aprobación de vinculación de recursos, que es el núcleo de este escenario, tienen aparentemente poca probabilidad de confirmación, dados los conflictos de asignación con otras políticas y los problemas operacionales que se tendrán que enfrentar.

Sin embargo, nada impide que se hagan esfuerzos para aumentar los gastos fiscales presupuestales en los tres niveles de gobierno. Debido al amplio abanico de la coalición política y social en el área, el principal óbice es la disputa por los recursos y las necesidades experimentadas por otras políticas públicas. Frente a esos factores, ese escenario se vuelve poco verosímil.

De cualquier manera, vale retomar cuestiones que involucran a la PEC núm. 150/2003, debilitando su aplicación a corto plazo. Aún más porque esta propuesta permite interpretaciones divergentes, pues sólo implica la vinculación de impuestos y nada habla sobre transferencias constitucionales, al contrario de la EC núm. 14/1996, la cual instituyó el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEF) y definió los criterios operacionales, los objetivos y la forma de financiamiento. Este fondo es mucho más claro en cuanto a los destinatarios y las competencias, quién hace qué y cómo lo hace, entre muchas otras cuestiones.

3.1 La PEC núm. 150/2003 y el federalismo cooperativo

Ésta garantiza la canalización de impuestos para la cultura: determina que anualmente la Unión aplique 2%; los estados, 1.5% y los municipios, 1%. El aumento de recursos para este sector es uno de los elementos necesarios para la estructuración del SNC.

En cualquiera de las opciones, el aporte de los fondos será bastante significativo y fundamental para la construcción del SNC. La definición de los mecanismos operacionales y los criterios de modificación de éstos deberá tener un papel central en la conformación del sistema. De esa manera, los probables conflictos de interpretación se deben considerar como parte de escenarios que dificulten la aprobación o aplicación de la enmienda.

Por lo tanto, caben consideraciones sobre la interpretación y ejecución de la PEC núm. 150/2003 y del aporte financiero que ésta significará. La tabla 1 resume el problema; presenta tres interpretaciones posibles para la enmienda. La primera supone que los porcentajes se aplican a la recaudación de impuestos –lo que excluye tasas y contribuciones–, antes de la deducción de transferencias constitucionales. La segunda considera impuestos después de deducir dichas transferencias, y la última parte de una posición defensiva de cada nivel de gobierno que procura destinar la menor cantidad de recursos.

La expectativa de que esas interpretaciones se vuelvan objeto de conflicto es plausible, dado que la canalización de recursos implicará deducciones mayores o menores en otros sectores, tales como educación y salud. Los gestores de los distintos órdenes de gobierno tratarán de ofrecer interpretaciones según sus intereses, como es visible en la discusión de la EC núm. 29/2000 en el área de la salud, la cual es controvertida en la definición de sus criterios de aplicación.

Esta propuesta de enmienda no define si la gestión de documentos y los recursos destinados al patrimonio y a la cultura *quilombola*,⁵ que son parte del área cultural en la CF/88, se deberán considerar para efecto de aplicación de las alícuotas, o si las bibliotecas de los organismos públicos y de universidades, claramente parte de políticas culturales, aunque no vinculadas al Ministerio de Cultura, también lo serán. Además de eso, la enmienda es bastante genérica en lo relacionado con las transferencias de recursos de la Unión para los estados y municipios.

⁵ Quilombolas es la designación común dada a los esclavos refugiados en quilombos. Los quilombos fueron creados por descendientes de esclavos negros cuyos antepasados en el periodo de esclavitud huyeron de los campos de caña de azúcar, haciendas o pequeñas propiedades donde realizaban trabajos manuales. (N. del E.)

A continuación, la tabla 1 resume dichas cuestiones.

▢ Tabla 1 ▢

Simulación de la aplicación de la PEC núm. 150/2003

	Unión	Estados	Municipios	Total
Ingresos tributarios	253.622.786.590	254.970.465.575	47.192.829.661	555.786.081.826
Impuestos antes de las transferencias	248.659.477.884	246.825.364.952	43.655.093.888	539.139.936.724
Impuestos después de las transferencias	111.839.817.694	297.295.458.961	151.990.297.734	561.125.574.389
Opción 1 (a) antes de las transferencias	4.973.189.558	3.702.380.474	436.550.939	9.112.120.971
Opción 2 (b) después de las transferencias	2.236.796.354	4.459.431.884	1.519.902.997	8.216.131.216
Opción 3 (c) nivel menor de gastos	2.236.796.354	3.702.380.474	436.550.939	6.375.727.767
Relación entre las opciones 1 y 2	45	120	348	90
Relación entre las opciones 1 y 3	45	100	100	70
Participación de la opción 1	54.6	40.6	4.8	100
Participación de la opción 2	27.2	54.3	18.5	100
Participación de la opción 3	35.1	58.1	6.8	100

Fuente: Elaboración de la Dirección de Estudios y Políticas Sociales (Disoc) del IPEA.

Se observa que las opciones 1, 2 y 3 resultan de diferentes interpretaciones de la PEC núm. 150/2003. En el primer caso, la aplicación de la EC resultaría en R\$9 mil millones y se refiere a los porcentajes de la enmienda aplicados a los recursos antes de las transferencias constitucionales. En ese caso, la participación de la Unión en los recursos sería de 54%, mientras que la de los estados, de 40% y de los municipios, de 4.6 por ciento.

La segunda opción considera la aplicación de los porcentajes después de las transferencias y significa un aporte inferior de recursos (alrededor de 10%). La participación de la Unión cae a 27% (R\$2.2 millones), en tanto la de los estados y municipios sube a 54.3% (R\$4.4 millones) y 18.5% (R\$1.5 millones), respectivamente.

En la última alternativa, los gobiernos interpretan la PEC de forma defensiva o conservadora, destinando el menor nivel de recursos; éstos son, según esa estimación, 30% inferiores a la primera opción. La participación de los estados, la Unión y los municipios pasa a ser de 58, 35 y 6.8%, respectivamente.

No se debe descuidar el fuerte potencial conflictivo de la PEC, pues puede ocasionar que los recursos financieros de las políticas federales se vuelvan objeto de mucha sensibilidad, ya que, dependiendo de la opción, significarían aproximadamente R\$3 mil millones en el presupuesto de la Unión, lo que implicaría problemas políticos y de asignación que involucrarían a estados y municipios. Otro punto es el de la equidad regional; es decir, las opciones generarían diferentes resultados distributivos.

3.2 Equidad regional y atribuciones de las esferas de gobierno

No está por demás recalcar que el financiamiento de las políticas culturales es insuficiente y penaliza diferentes segmentos, por lo que la población se ve afectada por el deterioro del patrimonio cultural y de su infraestructura básica. Los efectos son obviamente perversos en lo referente a la promoción de los derechos de acceso a la cultura. Tomando en cuenta las cuestiones anteriores, es clara la necesidad de dar un tratamiento adecuado al financiamiento y enfatizar que es deseable el aumento de los recursos.

Al mismo tiempo, es imprescindible una distribución de responsabilidades entre las esferas de gobierno. Actualmente, las competencias son concurrentes; es decir, las responsabilidades de cada rango gubernamental no son claras. Dados los montos de recursos, ciertamente será necesaria una mayor definición sobre lo que le corresponde a cada quien, a fin de permitir acciones coordinadas entre los diversos órdenes de gobierno para la reducción de las desigualdades y el desarrollo de la institucionalidad en la cultura.

El gran desafío será conciliar la descentralización con la capacidad de reducción de las disparidades regionales. Ese reto se presenta

en la forma de una necesaria conciliación entre la centralidad del papel de los municipios en la ejecución de políticas culturales y el de la Unión y los estados en la articulación de los intereses federales.

Dada la escala diminuta de los municipios, es imprescindible la articulación en niveles territoriales y a una escala ampliada. Los consorcios constituyen componentes de una alternativa interesante, pues parten de acciones e iniciativas de las propias municipalidades. Hay otras posibilidades, por ejemplo, el rediseño de los territorios culturales, el uso de microrregiones y mesorregiones como espacios de representación de interés y planeación de acciones.

Aunque el concepto de descentralización implique varios significados, importa, en este punto, uno en especial: la redistribución de recursos, espacios de decisión y responsabilidades. La creación del SNC lleva consigo la búsqueda de un equilibrio entre esas dimensiones.

Por lo tanto, dada la reconocida heterogeneidad de los municipios y su baja densidad económica, social y cultural, así como sus carencias en términos de infraestructura básica para la cultura y capacidades financieras, es razonable postular que la actuación administrativa y política en este sector tenga que partir de unidades territoriales mayores que la de la propia municipalidad. No es razonable esperar que los ayuntamientos con una población menor a 50 mil habitantes dispongan de todos los equipos relacionados con este campo, pero sí es posible una administración pactada entre alcaldías de tamaños diversos.

A pesar de dichos desafíos, desde cualquier ángulo que se considere, si se aprueba la PEC núm. 150/2003 se liberarán recursos significativos para la cultura, pero, en términos de equidad regional, eso dependerá de las atribuciones de la Unión y de los estados. La compensación por las desigualdades se podrá reforzar mediante el papel de la Unión en la parte de las reformas obligatorias para estados y municipios.

Hay aún una cuestión nada trivial referente a la definición de lo que constituye el desarrollo cultural o, más precisamente, lo que es o como se define el *gasto cultural*. ¿Cuál es el objeto de su financiamiento? Ese punto gana relevancia dada la esperada resistencia a las transferencias vinculadas con la cultura, que son naturales dados los impactos previsibles sobre los recursos destinados a otras políticas. Sin embargo, éstos se pueden minimizar con definiciones integrales para dicha cuestión, mediante acciones estructurales sobre la calidad de vida, la educación y la generación de empleos y acciones transversales con otros sectores, políticas urbanas, de seguridad, de transportes, etcétera.

4. Algunos desafíos y uno de carácter estructural

Los municipios y los estados brasileños son, en grados variados, dependientes de los recursos de otros órdenes de gobierno. Se creó un complejo sistema de transferencias financieras de la Unión para estados y municipios, y de los estados para los municipios, a fin de compensar algunas de las asimetrías presentes entre los niveles gubernamentales y garantizar que pudieran ejercer sus prerrogativas constitucionales.

En verdad, es la estructura tributaria, con sus reformas constitucionales obligatorias y la distribución de recursos fiscales, la que compensa las dificultades de estados y municipios. Gran parte de éstos depende de fondos recaudados por la Unión para la realización de políticas. Ésa es la estructura federal brasileña.

Las asimetrías en términos de distribución de capacidades, articulación, realización de políticas y recursos humanos siguen la misma lógica de los recursos financieros. Cuando se dispone más de estos últimos, probablemente se obtiene mayor capacidad institucional, de recursos humanos y de gestión.

La cooperación opera a niveles múltiples; puede estar presente desde la elaboración y diseño de las políticas hasta la estructuración de capacidades estatales de diferentes tipos y modalidades.

Lo que se afirma en este estudio es que el proceso de construcción de un SNC aún está en la etapa de articulación y para su consolidación será esencial una mayor producción normativa, como aconteció con el Sistema Único de Salud (SUS), mediante diversas normas operacionales.

Por lo tanto, existe la necesidad de creación de normas; en el caso de dicho sistema, son muy específicas, tanto en lo relativo a la transferencia de recursos como a las atribuciones de estados y municipios y de la propia Unión, en un conjunto integrado. Así, no parece suficiente simplemente postular un sistema de articulación, sino que se requiere de una producción normativa muy compleja para que esa articulación sea eficaz en términos de políticas.

En resumen, si en la práctica se ha observado que el SNC avanza en función de capacidades institucionales subjetivas, esto es, de información técnica y formación de personal calificado, dotado de gran capacidad –potencial de adaptación creativa a los contextos–, también se ha evidenciado la carencia de recursos para la ampliación y calificación intensiva de dicho capital humano y para armonizar líneas de acción y estrategias a mediano y largo plazo.

Por otro lado, las capacidades se transforman en recursos financieros y de gestión. No se pretende afirmar en este estudio nada próximo al

discurso de la gestión flexible, pero como el área cultural es muy compleja, se debe hablar todo el tiempo de la cuestión de la transversalidad de sus actividades.

En efecto, este sector exige trabajar de modo transversal y los recursos tienen que ser muy calificados para aplicar ese principio o criterio. Un técnico que sólo domina su especialidad no se relaciona bien con otras áreas. Debido a esto, es imprescindible fomentar el diálogo calificado en este punto: diálogo técnico y referente a la programación presupuestal y a las operaciones necesarias, por ejemplo, para una licitación; todo eso es muy importante para el área, además de la sensibilidad y la capacidad de establecer articulaciones y acciones calificadas con agentes culturales propiamente.

Otro punto es la unidad territorial de la política. Probablemente, los municipios no tienen la escala suficiente para administrar una serie de recursos; si no cuentan con una dirección de salud, que en algunos casos es la más estandarizada, mucho menos tendrían una de cultura. En ese caso, la gestión territorial tal vez deba ser objeto de una reflexión política diferenciada. Los consorcios municipales, y las asociaciones de municipios, entre otros, resuelven en parte esa cuestión.

La vinculación entre los municipios significa que ellos pueden discutir la distribución de equipos, actividades y atribuciones relativas a la capacitación, entre otras. Esto es una posibilidad que podría intentarse de forma más radical en el área de la cultura.

Existen algunas iniciativas, pero la ampliación de las experiencias tal vez sea un elemento importante para la simplificación de ese sistema, que debe lidiar con un alto grado de heterogeneidad, no sólo financiero, sino también de capacidades.

Entonces, reflexionar en torno a la unidad territorial de gestión tal vez sea un elemento importante para el sector, al mismo tiempo que hace necesario establecer y consolidar instrumentos de interlocución y planeación conjunta.

- Senado Federal (1988), *Constitución de la República Federativa de Brasil*, Senado, Brasilia.
- Buarque, S. C. (2003), “Metodología y técnicas de construcción de escenarios globales y regionales”, en *Texto para Discusión*, núm. 939, Brasilia, IPEA.

Introducción

La actualidad, pero también la necesidad, de la reforma agraria ha sido cuestionada por académicos y políticos. A menudo aparecen en los medios de comunicación declaraciones y artículos que la descalifican tanto como a los movimientos sociales que la defienden.

Por parte del Poder Legislativo, son innumerables los intentos para contener las demandas de los movimientos sociales rurales, desde propuestas que los criminalizan –estigmatizando la ocupación de la tierra al tacharla como manifestación de desorden, violencia contra la propiedad y atentado a la paz social–, hasta aquellas que tratan de reducir, si no es que eliminar, las brechas legales que posibilitan la expropiación de tierras por causa de interés social. En esa dirección convergen los esfuerzos de los ruralistas (hacendados) para impedir la reforma del decreto de actualización de los índices de productividad de la tierra y reducir o anular su objetivo vigente (IPEA, 2010b).

Las demandas más estructuradas para la reforma agraria suman más de medio siglo y, aunque presentes en varios momentos en el escenario social, sólo a partir de mediados de los años ochenta ganaron espacio en la agenda gubernamental. Las transformaciones demográficas y productivas ocurridas en ese periodo en el área rural brasileña afectaron de forma diferente a las clases sociales rurales. Con fuerte apoyo del Estado, la estrategia de desarrollo agrícola privilegió los intereses de los propietarios latifundistas y del capital, produciendo en Brasil la llamada *modernización conservadora* de la agricultura, según la cual no existe una cuestión agraria nacional.

Para los dueños del capital, la cuestión agraria no es más una *cuestión*; es decir, la reforma ya no es imprescindible para la expansión y la acumulación del capital agrícola, pero es necesario considerar cómo los demás grupos sociales se ven afectados por la estructura actual. A mediados del siglo pasado, había concordancia en el diagnóstico que la identificaba como un serio obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo en la agricultura. La necesidad de ésta, desde ese punto de vista, expresaba exclusivamente los intereses de la iniciativa privada. El proceso de modernización conservadora intentó ignorar y descalificar las propuestas de reforma agraria, sin considerar la concentración latifundista de la tierra como un impedimento para el

desarrollo nacional; al contrario, ésta continuó como reserva de valor y como símbolo de poder político.

Para los trabajadores rurales y otros sectores de la sociedad brasileña, existen problemas agrarios sin solución, los cuales pueden agravarse con el tiempo.

El núcleo de la cuestión es precisamente la implicación negativa de la “modernización conservadora” (progreso técnico sin cambio en la estructura agraria) para la ocupación de los trabajadores y agricultores, para el manejo ecológicamente sustentable del medio ambiente y para la distribución del ingreso y de la riqueza generadas en el espacio rural. Todo esto tiene significado social concreto: relaciones sociales civilizadas o el imperio de la barbarie de los “dueños del poder” y de la riqueza territorial (Delgado, 2009).

Los indicadores socioeconómicos recientes¹ relativos a los brasileños que vivían en el campo revelan la fase humana del proceso histórico de concentración agraria: aproximadamente un cuarto de la población mayor de 15 años es analfabeta; un tercio de las viviendas no tiene acceso al agua tratada; el ingreso monetario per cápita de las familias del campo es equivalente a sólo 43% del de las urbanas y en casi la mitad de las viviendas rurales el ingreso per cápita familiar no rebasa medio salario mínimo; sólo 8% de los trabajadores en el campo recibe una remuneración superior a dos salarios mínimos y los empleos temporales corresponden a casi la mitad de las ocupaciones. Al comparar el índice de Gini para la concentración de la propiedad de la tierra en Brasil (uno de los más altos del mundo, estimado en 0.854)² con el de la concentración de ingresos en el Brasil rural (calculado en 0.727, contra un Gini nacional de 0.544), se demuestra la fuerte correlación existente entre concentración agraria y pobreza rural.

Reconocido el imperativo de la reforma agraria, la cuestión que se intenta plantear se relaciona con las condiciones o acciones a través de las cuales podría realizarse una que agotara esa necesidad en los próximos 10 o 15 años. Es decir, se trata de investigar, dados determinados condicionantes, las posibilidades de superar la concentración agraria brasileña. Alternativamente, también se han discutido tesis sobre la existencia y persistencia de la demanda social para llevar a cabo la reforma agraria, dada la

¹ Datos de la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 2008.

² Dato del Censo Agropecuario 2006 del IBGE. El índice de Gini es una medida de desigualdad que varía entre 0, equivalente a una distribución equitativa perfecta, y 1, equivalente al grado máximo de concentración.

velocidad de expansión del agronegocio y del proceso de despoblamiento del campo.

1. Cuadro general de la estructura de la tierra brasileña

Es condición imprescindible para la implantación de políticas públicas dirigidas al desarrollo rural el perfeccionamiento constante de la información relativa al modo de vida y la producción de la población en el campo. Desde 2004, la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) cubren todo el medio rural brasileño; este avance considerable fue recientemente completado en gran medida con la publicación del Censo Agropecuario 2006.

Ambas investigaciones, aunque con características diferentes y consagradas a objetivos específicos, tienen importantes puntos de intersección y complementariedad.

Los datos relativos a la población rural en la PNAD/IBGE –la constatación de la baja escolaridad, las precarias condiciones de vivienda y los reducidos niveles de ingreso y remuneración del trabajo– ofrecen un claro ejemplo de lo que tal vez ha sido la principal cuestión social revelada por el censo: la persistencia de una estructura agraria fuertemente concentradora.

Los resultados del Censo Agropecuario 2006, divulgados en septiembre de 2009, provocaron controversias y debates en cuanto a la consistencia y veracidad de los datos. La determinación del índice de Gini, que mide la desigualdad existente en la distribución de los sectores por establecimientos, estuvo en el centro de las discusiones. El cálculo inicial fue controvertido, pero el valor, revisado; incluso después de ser ligeramente reducido, aún revela el mantenimiento de elevados niveles de concentración sectorial.³ Por lo tanto, Brasil continúa teniendo una de las estructuras latifundistas más desiguales del mundo, lo cual es reafirmado por otros datos censales.

Los territorios menores a 10 hectáreas (ha) –por lo menos desde el Censo Agropecuario 1985– constituyen aproximadamente 50% del total, pero abarcan poco más de 2% de toda la superficie censada cada año. Estos datos muestran qué tan marcada está la estructura agraria brasileña;

³ La corrección realizada por el IBGE, en relación con el cómputo del índice de Gini calculado para Brasil con base en el Censo Agropecuario 2006, bajó de 0.872 a 0.854; es decir, hubo un ajuste de aproximadamente menos de 2 por ciento.

por un lado, una fuerte minifundización y, por otro, una inmensa concentración de tierras, con propiedades con una extensión superior a 1 000 ha, las cuales representan menos de 1% de la totalidad, ocupando casi 45% del área absoluta.

El índice de Gini calculado para los estados brasileños muestra el aumento de la concentración aun en aquéllos donde se creía que existía una estructura agraria consolidada y, por lo tanto, poco sujeta a variaciones, como en el sureste y el sur. En aquellas entidades de las regiones norte, Pará, Amapá, Amazonas y Tocantins; del centro-oeste, Mato Grosso do Sul, Goiás y el Distrito Federal, al igual que en algunos del noreste, Pernambuco, Bahía, Alagoas y Ceará, se registró un aumento de la concentración agraria.

Incluso, según el IBGE, el índice de Gini de Alagoas es el mayor del país (0.871), seguido por Mato Grosso (0.865), Maranhão (0.864), Ceará (0.864), Mato Grosso do Sul (0.856) y Piauí (0.855); todos con valores superiores al promedio calculado para el total de entidades censadas en el país.

Más que indicar la continuidad –y el aumento– de la concentración agraria en la mayor parte de las unidades estatales administrativas del país, los datos del censo reflejan la naturaleza del proceso de modernización productiva y el sentido de las políticas que se van implementando para fortalecer la participación de la agricultura en el mercado internacional de *commodities* (mercancías) agrícolas. Apuntan en este sentido, la producción a gran escala de granos –particularmente de soya y maíz–, la expansión mecanizada del algodón y la incorporación de nuevas tierras en dirección a la frontera agropecuaria del norte de Mato Grosso, región recientemente caracterizada por la ganadería extensiva.

Al contrario de las áreas de Río Grande do Sul y de Paraná, precursoras en la introducción y consolidación de la agroindustria de la soya en el sur del país, a partir de 1970, en la región centro-oeste este cultivo alcanzó una escala de tecnificación que influyó sobre la concentración agraria en estas zonas (IBGE, 2006).

Dicha concentración detectada por el IBGE puede atribuirse a tres procesos ligados directamente con la entrada de capital extranjero en la agricultura: a) la expansión de los cultivos para la producción de agrocombustibles, en especial del etanol; b) la inversión de capital para la compra de tierras en países en desarrollo con potencial agrícola, movimiento detectado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y c) la formación del mercado de bonos de carbono, que también habría atraído inversiones con expectativas de especulación.

También se ha puesto en duda la consistencia de los datos sobre la productividad de la agricultura en general y de la agricultura familiar. De cierta forma, parte de esta discordia deriva de la reanudación de las propuestas del gobierno para la actualización de los índices de productividad de la tierra, parámetro para la expropiación con fines de reforma agraria.

Por primera vez, el censo agropecuario se propuso levantar datos sobre los asentamientos derivados de la reforma agraria en proyectos iniciados a partir de 1985. Sin embargo, como el IBGE no tuvo acceso con antelación a la información relativa a los perímetros de los proyectos de asentamientos, la determinación de esa categoría fue afectada; sólo parte de los asentados se identificó como tal. Según datos del Sistema de Información de Proyectos de Reforma Agraria (SIPRA)/Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), 645 207 familias fueron contabilizadas en esta situación entre 1985 y diciembre de 2005; no obstante, el censo de 2006 identificó a 189 191 productores *asentados sin título de propiedad*; quedaron fuera los que tenían un título y quienes no pudieron ser identificados como beneficiarios de la reforma agraria.

2. Orígenes de la estructura de la tierra brasileña

Las causas y orígenes de la estructura de la tierra brasileña han sido descritos y analizados en diversos estudios e investigaciones. Recordando algunos de los argumentos presentes en la vasta bibliografía existente, se destacan los siguientes puntos.

2.1 Tradición patrimonialista

Los principales historiadores y científicos sociales brasileños concuerdan en atribuir a la matriz portuguesa de la colonización la marca del patrimonialismo presente en los orígenes del Estado brasileño. Sus fundamentos teóricos tienen como fuente principal los conceptos del jurista y sociólogo alemán Max Weber, quien, de modo general, identifica como elemento central del patrimonialismo la concepción de la actividad pública por parte de la autoridad, como si fuera de dominio privado.

El recurso del concepto weberiano para designar una práctica social presente en toda la historia del pueblo brasileño –la incapacidad de diferenciar las esferas pública y privada– tuvo aplicaciones originales en Brasil y dio pie a diversas interpretaciones del proceso histórico de la

formación del Estado, entre las cuales destacan las elaboradas por Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro y Oliveira Vianna.⁴

Para Weber (1999), el *patrimonialismo* representa una forma de ejercicio legítimo del poder, anclado conceptualmente en la dominación de tipo tradicional,⁵ cuya legitimidad se basa en el reconocimiento y la aceptación de órdenes y poderes señoriales existentes desde siempre. El patrimonialismo weberiano tuvo fuerte influencia en las doctrinas políticas brasileñas, basándose en importantes estudios sobre la formación de las instituciones nacionales.

En *Raíces de Brasil*, obra publicada en 1936,⁶ Sérgio Buarque de Holanda acuñó la expresión “hombre cordial” para caracterizar al brasileño como un individuo propenso a no considerar la diferencia básica existente entre su interés privado y la esfera pública. Mediante una metodología basada en la psicología y en la historia social, Sérgio Buarque desarrolló su tesis de modo que demostrara cómo las características del hombre brasileño fueron moldeadas por el proceso colonizador, con la reproducción de atavismos y patrones institucionales típicamente patriarcales, marcados por la subordinación a la autoridad y por la abierta desatención a los asuntos relativos a la esfera pública.

El libro *Los dueños del poder*, de Raymundo Faoro, publicado en 1958, causó fuerte impacto en el medio intelectual. Al dar peso y significado a características superestructurales en la explicación de la formación de la sociedad brasileña, el autor se inspiró en la teoría weberiana de la burocracia con el objetivo general de develar los factores permanentes e invariables que actúan como causas profundas de los procesos históricos.

Para Weber (1991), la sociedad feudal europea se había estructurado en tres apartados: el clero, la nobleza y el pueblo, cada uno de los cuales estaba dotado de un estatuto jurídico propio y de funciones sociales permanentemente determinadas. Una de las modalidades del señorío político tradicional, según el autor, sería la estamental-patrimonial, en donde la clase dominante hace uso del poder político como si fuera de su propiedad. Weber identifica, con esa categoría, la existencia de un grupo estamental –correspondiente al tipo tradicional

⁴ Véanse referencias.

⁵ La obediencia al jefe político se deriva de uno de los siguientes tipos de dominación: la *carismática*, la *racional-legal* y la *tradicional*; estos aparecen en los escritos de Weber como *tipos-ideas*, o sea, constituyen un recurso metodológico a utilizar para el análisis de fenómenos que no se pueden encontrar en *estado puro* en la realidad, pero que es posible visualizar en la teoría.

⁶ Véanse referencias.

de dominación política— donde el poder no es una función pública, sino un objeto de apropiación privada.

El subtítulo de la obra de Faoro, *Formación del patronato político brasileño*, incorpora, de cierto modo, dicha definición. Este autor tomó prestado de Weber el concepto clave de estamento (*stand*) para señalar el carácter del poder político ejercido no para atender los intereses de las clases agrarias, latifundistas o burguesas, sino para provecho de un grupo social que actuaría para dominar la maquinaria política y administrativa del país, y para apropiarse, a través de ella, de los beneficios del poder, como el prestigio y la riqueza. Esta clase —versión del patrimonialismo weberiano— representaría una forma de dominación política tradicional, propia de sistemas centralizados, que, a falta de contrapesos políticos descentralizados, producen formas de dominación racional-legal, típicas de países de Europa Occidental.

La contribución de Faoro trasciende los conceptos weberianos en su interpretación del sistema político brasileño; consiste, fundamentalmente, en llamar la atención sobre la necesidad de examinar el sistema político en sí mismo y no como una simple manifestación de los intereses de una clase. El patrimonialismo es visto por él como la característica más sobresaliente del desarrollo del Estado brasileño a través del tiempo.

En el Brasil actual, los problemas ya no se derivan del poder absoluto del estamento burocrático, pero sí, en buena parte, de la incapacidad del Estado de ejercer el poder, que le es delegado democráticamente, de gobernar en beneficio de todos. No se debe deducir de ello que la clase burocrática perdió completamente su capacidad de disputar, con los demás grupos sociales, partes importantes del poder y la riqueza, en gran parte por asociación con otros intereses privados. La mezcla de intereses de dichos actores produce un fuerte rechazo a la construcción de una nación que tenga equilibrio en su estructura de la tierra, ya que tal proyecto implicaría la repartición del poder y del patrimonio. Mientras estos intereses sean predominantes, la cuestión agraria y las demandas de reforma agraria continuarán teniendo vigencia.

Una tercera interpretación teórica sobre la difícil relación entre lo público y lo privado en Brasil fue formulada por Vianna (1982). Utilizando una metodología que privilegia el comportamiento social como elemento constituyente del derecho público, este autor afirma que el entendimiento de la sociedad —y de sus problemas— sólo es posible develándose el papel de la cultura en su formación.

Para Vianna, muchas de las instituciones políticas brasileñas serían completamente distintas si hubiera sido otro el proceso de ocupación geográfica y de organización agraria. En otros términos, si en la

base de su formación no estuvieran presentes las *sesmarias*⁷ y la conciencia individualista de la familia granjera, el propio Estado tendría una configuración bastante diversa.

La hipertrofia del orden privado y su predominio histórico sobre la esfera pública son, según Vianna, elementos centrales en la formación rural de la sociedad brasileña y obstaculizan su modernización. En ese sentido, contribuyen a mantener una estructura de la tierra altamente concentrada. La cuestión del patrimonialismo, en el análisis de dicho autor, toma rumbos propios que revelan y acentúan la presencia sobresaliente del individualismo en nuestra sociedad y sus consecuencias en la dificultad de diferenciar lo público y lo privado.

2.2 Modelo de desarrollo agrícola basado en el monocultivo de exportación

Desde los principios del proceso de colonización, la elección de monocultivos funcionó como incentivo –y justificación– para la concentración agraria, la cual estaba garantizada por la vigencia del sistema de *sesmarias*. Furtado (2006) y Prado Jr. (1987), en sus trabajos sobre el proceso histórico brasileño, destacan la importancia y las consecuencias de los monocultivos en la economía colonial, como también sus efectos para el mantenimiento de la concentración agraria.

En su formación histórica, la economía brasileña privilegió, en primer lugar, la gran propiedad, las grandes extensiones de tierra, de acuerdo con los latifundios heredados de las capitanías hereditarias y *sesmarias*; en segundo, la producción de monocultivos de exportación –para atender la demanda de Portugal–, y en tercero, el uso de mano de obra esclava. Esos tres elementos y su legado dividen a la sociedad brasileña, según las tesis de los economistas que analizan la dependencia económica de Brasil.

Para Prado Jr. (1998), romper con la gran propiedad mediante una reforma agraria capaz de expandir el mercado interno y dinamizar la economía era una precondition para la transformación socioeconómica de Brasil. Furtado (2006) también critica el bajo nivel de dinamismo económico generado por los monocultivos, el cual se ve reflejado en la

⁷ *Sesmaria* era un terreno no poblado o abandonado que la antigua legislación portuguesa, basada en prácticas medievales, determinaba que fuera entregado a quien se comprometiera a cultivarlo. Aquel que lo recibía pagaba una cuota al Estado, la sexta parte del rendimiento. Cuando Brasil fue colonizado, se implementó el régimen jurídico de las *sesmarias*; el rey donaba las tierras para que fueran cultivadas y pobladas. Esta práctica se extinguió en 1812. (N. del E.)

extensa lista de importaciones que el país debió adquirir. La reforma agraria era necesaria para extinguir el modelo del monocultivo y modernizar al país, frenando el éxodo rural que históricamente provocaba la disminución de los salarios.

La gran propiedad, los monocultivos de exportación y el trabajo esclavo, elementos estructurales de la organización económica en el periodo colonial, dejaron marcas profundas en el país aun después del régimen colonial y de la abolición de la esclavitud. El modelo de monocultivo primario-exportador tuvo como característica derivada la baja valorización de la producción agrícola dirigida al mercado interno, relegando a la población rural no latifundista a la agricultura de subsistencia (Prado Jr., 1987). Otro agravante de dicho tipo de cultivos practicados en el país, según Prado Jr., es la falta de conservación de los recursos naturales; el modelo, teniendo en la ocupación de nuevas áreas su lógica de mantenimiento, avanzaba dejando atrás vastas extensiones de tierra ya infértiles. Dicha lógica predominó durante el ciclo de la caña de azúcar y del café, y fue asimilada por las políticas gubernamentales de entonces, configuradas para atender básicamente la labranza.

Furtado (2006) resalta que para romper con las limitaciones al desarrollo –incluso a la industrialización– impuestas por el binomio latifundio-monocultivo agroexportador sería necesario promover la reforma agraria. La conservación de una estructura de la tierra fuertemente concentrada comprometería todo el proceso de desarrollo y produciría una sociedad marcada por la exclusión y la desigualdad, como de hecho aconteció.

En la actualidad, la agroindustria integrada al comercio internacional de *commodities* sigue reproduciendo la lógica de la producción extensiva en grandes propiedades. Desde la evolución productiva resultante de la Revolución Verde, hasta el concepto actual de multifuncionalidad de la agricultura, el monocultivo industrial –apoyado en la producción de *commodities*, como la caña de azúcar y la soya– ganó una nueva nomenclatura y nuevos paradigmas. Este avance marca la transformación de la agricultura en *agroindustria* (Malanos, 2010); modelo que actúa a través de ciclos de producción y tiende a extenderse por todo el territorio, abriendo nuevas áreas en el *frente de expansión*, reconquistando territorios abandonados o degradados u ocupando terrenos de cultivos que perdieron protagonismo en el comercio internacional.

La mayoría de los cultivos de exportación son herederos del latifundismo. La gran explotación, generalmente aplicada por países y compañías de comercio imperialista para promover la extracción de riquezas y recursos de las colonias, fue conservada en la esfera económica y

social y *naturalizada* en la ideológica, la cual asimiló como dato verdadero que la producción agrícola *racional* depende de la gran propiedad. La maquinaria, el sistema de apoyo a la producción –créditos, almacenes, vías de comunicación, entre otros– y la imagen urbana del interior se fueron produciendo en función de dicha regla.

La Revolución Verde transformó profundamente la agricultura en el plano tecnológico, con base en la incorporación intensiva de maquinaria, insumos químicos, semillas y matrices cada vez más artificiales. El conocimiento científico fue y sigue siendo colocado casi exclusivamente al servicio de este modelo.

2.3 Dinámica del desarrollo rural subordinada a la dinámica de desarrollo urbano

La consideración de que la agricultura tendría como función proporcionar materias primas y alimentos para las ciudades, de modo que se posibilitara el desarrollo del sector realmente importante: la industria, estuvo en la mesa de las discusiones políticas sobre todo en las décadas de los cincuenta y sesenta. El argumento según el cual la agricultura constituía un obstáculo para la modernización industrial del país se manifestó, en especial, en las tesis dualistas que dividían el campo económico en dos sectores contrapuestos: uno moderno, el *nuevo*, y uno atrasado, el *viejo*.

De acuerdo con esa concepción,⁸ el país poseía dos estructuras independientes: una moderna, dinámica y de base urbano-industrial, y otra atrasada, rural y agrícola. Cada una de ellas caracterizaba diferentes contextos regionales, y las funciones de las zonas rurales –como el favorecer la acumulación de capital y proveer mano de obra abundante y barata– debían estar completamente subordinadas a las exigencias y necesidades de las urbanas. A pesar de haber sido refutado, y prácticamente abandonado, el ideario dualista, en versión moderna, aún marca las evaluaciones contemporáneas sobre Brasil, las cuales contraponen al país moderno y dinámico de la agroindustria con aquel atrasado de la agricultura familiar, incluidos en este punto, con protagonismo, los asentamientos producto de la reforma agraria.

Francisco de Oliveira, en su ensayo *Crítica a la razón dualista* (1981), clásico de la ciencia social brasileña, establece una confrontación

⁸ A partir del libro publicado por Lambert, en 1943, muchos autores aún hoy retoman las tesis de éste para analizar tanto el proceso de desarrollo como la situación socioeconómica de Brasil, e incluso para interpretar las desigualdades. También es inspiración para ejercicios de descalificación de la agricultura familiar, de los movimientos sociales rurales y de la reforma agraria.

crítica entre la tradición estructuralista del pensamiento de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) y las corrientes de la *dependencia* que circulaban en el medio académico al inicio de la década de los setenta. Fundando un nuevo nivel para los estudios y el análisis sobre la economía brasileña, el ensayo de Oliveira genera perspectivas diversas sobre la cuestión del desarrollo desigual; sustenta que la entrada del país en la modernidad capitalista se ha realizado por la utilización que el sector moderno de la economía hace del atrasado.

Esta perspectiva contrarió la interpretación, hasta entonces dominante, que presumía la existencia de un antagonismo y duplicidad entre ambos sectores. Para el autor, la originalidad del desarrollo brasileño reside precisamente en la expansión del capitalismo en el país, la cual se dio por la introducción de nuevas relaciones en el viejo sistema y por la reproducción de relaciones arcaicas en el nuevo, configurando una relación no sólo desigual sino combinada entre los dos polos. En ese proceso, la no superación de la situación agraria permitía mantener los costos de producción de la fuerza de trabajo a niveles reducidísimos y viabilizó la acumulación de capital y el crecimiento industrial. En otras palabras, la agricultura atrasada financiaba a la moderna, a la industrialización, y proveía a los centros urbanos industrializados de mano de obra abundante para formar un ejército industrial de reserva.

La tesis central de la CEPAL, en ese periodo, representada por la contribución de Celso Furtado e inscrita en el Plan Trienal 1963-1965, veía en la elasticidad de la oferta de alimentos, frente a las preocupaciones de la demanda urbana e industrial, el problema estructural del sector agrícola brasileño. Su solución dependía fundamentalmente de la reforma agraria y de la modernización de las relaciones de trabajo en el campo.

Por otra parte, también se hacía presente la concepción de que la agricultura –atrasada– imponía trabas al proceso de desarrollo del país. El reducido poder adquisitivo del hombre rural, la deficiencia de abasto alimentario en las ciudades y la insuficiencia del mercado agrícola para los productos industriales fueron apuntados como los principales factores de ese impedimento. Sin embargo, la concentración agraria, el latifundio improductivo y las precarias condiciones de trabajo en el campo raramente fueron referidos como posibles explicaciones de los problemas diagnosticados.

2.4 El proceso, aún en curso, de *modernización conservadora* en el campo

El proceso de modernización conservadora hizo prevalecer la idea de que la cuestión agraria estaba resuelta y de que la reforma había dejado de ser necesaria, dado que la incorporación de nuevas tecnologías a la producción agrícola, aunque aquélla hubiera expulsado a un gran contingente poblacional de las áreas rurales, habría vuelto al campo capaz de corresponder con la función económica como proveedor de los centros urbanos.

Este entendimiento deriva, en parte, de los argumentos expuestos anteriormente, pero introduce la cuestión de la tecnología como factor de diferenciación y de definición de la agricultura, ignorando a todos los que estén excluidos de este círculo de excelencia: los trabajadores rurales sin tierra y los pequeños productores con terrenos muy pequeños; en resumen: la mayor parte de la población rural y de los asentamientos agrícolas.

El éxito del proceso de modernización de la agricultura brasileña, desde mediados del siglo pasado, tuvo como soporte tanto la negativa de realizar cambios fundamentales en la propiedad de la tierra como el mantenimiento de un estricto control sobre la fuerza de trabajo rural, históricamente impotente para liberarse de relaciones de subordinación personal y para apropiarse, al menos en parte, del *excedente* económico.

En la modernización conservadora, las tradicionales élites agrarias forzaron una burguesía reluctante y opuesta a los procesos de democratización a un compromiso: la modernización se hacía, bajo el liderazgo y tomando mucho en cuenta los intereses de los propietarios agrarios, conformándose una “subjetividad colectiva” centrada en un bloque transformista, cauteloso y autoritario en sus perspectivas y estrategias (Domingues, 2002).

La consolidación de sector rural fuerte bajo la égida de la agroindustria, básicamente dirigida al comercio exterior, contó con el apoyo tanto de los propietarios rurales como de la burguesía urbano-industrial. Recientemente, la centralidad asumida por el sector como *locus* de acumulación y producción de lucros motivó la entrada masiva del capital financiero en la agricultura empresarial. Las ganancias en la productividad obtenidas con la explotación de *commodities* justificaron la ocupación de grandes extensiones de tierras fuera y dentro de la frontera agrícola. Los problemas sociales y ambientales, sin embargo, han colocado

este modelo en tela de juicio, sea por la fuerte disputa entre el gran capital y los movimientos de los trabajadores rurales por el dominio de tierras públicas o por los daños causados a biomas importantes para la humanidad, no sólo en la Amazonia, sino también en el Cerrado, el Pantanal y aun en lo poco que resta de la Mata Atlántica.

2.5 Políticas públicas orientadas a la reproducción de ese modelo agrícola

Los subsidios públicos al seguro rural y la búsqueda de consolidación del sistema nacional de crédito rural bajo el patrocinio del aparato bancario del Estado concentran los frutos del progreso técnico y privilegian el agro-negocio, en detrimento de la agricultura familiar.

La oferta de crédito para la agroindustria y para la agricultura familiar en el Plan Cosecha 2009-2010 aún es dispar. Para un contingente de aproximadamente 800 mil asentamientos agrícolas –según datos del Censo Agropecuario 2006– estuvieron disponibles R\$92.5 mil millones, mientras que para los más de 4.3 millones de los que corresponden a la agricultura familiar, R\$15 mil millones.

▢ Tabla 1 ▢

Número y área de los territorios agrícolas y crédito disponible para la agricultura familiar y no familiar - Brasil, año-cosecha 2009-2010

Agricultura familiar	Total de establecimientos		Área total		Plan Cosecha 2009-2010 ¹	
	Número	%	Hectáreas	%	R\$ miles de millones	%
Total	5 175 489	100.0	329 941 393	100.0	107.5	100.0
Agricultura familiar - Ley núm. 11.326/2006	4 367 902	84.4	80 250 453	24.3	15.0	14.0
No familiar	807 587	15.6	249 690 940	75.7	92.5	86.0

Fuentes: IBGE (2010).

Nota: ¹ Valores disponibles.

Paralelamente, es importante considerar otras iniciativas en el ámbito del crédito agrícola, específicamente aquéllas relativas a la reestructuración de la deuda rural acumulada desde la década de los ochenta. La Ley núm. 11.775/2008, que trata las formas de resarcimiento de deudas acumuladas de hasta R\$76 mil millones, ilustra las discrepancias entre los grados de endeudamiento de los respectivos sectores de la agricultura; del valor total, sólo R\$3 mil millones están relacionados con débitos de pequeños agricultores, mientras que los R\$73 mil millones que corresponden a la deuda del sector rural empresarial –y que no incluyen todos los créditos no pagados por agricultores de mediana y gran escala– exceden en 25% la suma del total de préstamos concedidos por el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) desde el inicio de sus operaciones en 1995 (en valores actualizados hasta diciembre de 2007) (IPEA, 2008b).

2.6 Uso especulativo de la tierra, acaparamiento de tierras públicas y valorización financiera de los títulos de propiedad

Durante mucho tiempo, la tierra constituyó un importante mecanismo de reserva de valor, antes aun de ser capital. Ésta solamente se volvió atractiva para la producción agrícola cuando la demanda de productos

creció y los precios y las políticas pasaron a garantizar créditos para la producción y facilidades para la comercialización interna y para las exportaciones. Con la valorización, la tierra transita de la condición de patrimonio a la de capital; es decir, se convierte de medio de producción en fuente de generación de más valor.

El proceso de desarrollo y de ocupación desigual del territorio nacional generó tanto áreas con elevada productividad agrícola, con altos índices tecnológicos, como zonas subexploradas y mantenidas como reserva de valor. Muchas de esas tierras se adquieren para fines especulativos (Sayad, 1977). Dicho procedimiento fue especialmente intenso en épocas de inestabilidad de la moneda y de elevados índices de inflación, y se recrudeció recientemente con el avance de la frontera agrícola sobre la Amazonia.

Como se observó en todas las ocasiones de expansión de la frontera agrícola, en cada ciclo importante –caña de azúcar, café, ganadería, soya, entre otros–, la búsqueda de tierras tiene su lógica económica anclada en las expectativas de las ganancias futuras derivadas no sólo del aumento continuo del área explorada, sino también de la penetración de grandes proyectos de infraestructura, lo que promueve la valorización de tierras despejadas.

Ignácio Rangel, en 1957, en su libro *La cuestión agraria brasileña*, preveía que la elevación de la productividad capitalista en el campo aceleraría la liberación de fuerzas productivas en la agricultura –mano de obra y áreas ociosas–, lo que realizaron la modernización conservadora y el agronegocio. Este hecho, sin embargo, añade el autor, no podría impulsar el desarrollo rural o un proyecto reformista en el campo debido a una característica específica de nuestra conformación social: el uso de la tierra como reserva de valor.

El *acaparamiento* –apropiación indebida de tierras públicas a través de la falsificación de documentos– está presente en todo el territorio nacional. Aunque en la Amazonia tenga más divulgación, el fenómeno abarca todas las Unidades de la Federación (UF); obedece a varios intereses, desde la simple especulación inmobiliaria hasta la venta de recursos naturales, lavado de dinero y captación de recursos financieros.

En 1999, la Comisión Parlamentaria de Averiguación destinada a investigar la ocupación de tierras públicas en la región amazónica declaró la existencia de más de 100 millones de hectáreas de tierras ilegales. “El proceso de registros de tierras rurales en el estado de Amazonas, ciertamente como en otros estados de la Amazonia, presenta muchas fallas e irregularidades”, apunta el reporte final de la Comisión Parlamentaria de

Averiguación (CPI), del cual se destacan los siguientes puntos:

1. La existencia de la extensa, vasta y alarmante cantidad de tierras públicas inscritas irregular e ilegalmente por particulares, muchas veces favorecidos por acciones ilícitas ejecutadas por servidores públicos de las comarcas del interior del estado, con eventual participación de integrantes del Poder Judicial y de los institutos de tierras estatales y federales.
2. La extensión del estado y la falta de fiscalización por parte de la justicia facilitaron la falsificación y la multiplicación de registros de predios rurales con procedencia ilícita o ficticia, persistiendo problemas como duplicidad de registros y de propietarios o aun la posibilidad de matricular un inmueble en más de un municipio.
3. Las actas de tierras fueron otorgadas por autoridades estatales, en desacuerdo con documentos legales y legítimos.
4. Ausencia de reglas para procedimientos correctivos en las notarías, establecidas por órganos superiores, lo que posibilita la práctica de actos de registro público sin la presencia de las partes involucradas, facilitando el fraude, provocando registro de demarcación y, en algunos casos, aumentando en más de 30 000% las áreas originales.
5. A partir del fraude, era posible crear, a través de Certificados de Posesión, cadenas de propiedad sin una marca de origen legal y de autenticidad que las comprobara.
6. Dificultad para concretar las cancelaciones de registros fraudulentos, sea por cuenta de acciones interpuestas en el Poder Judicial o por la apertura de nuevas inscripciones del mismo predio en otro libro de la notaría.

Como consecuencia de esa CPI, el INCRA realizó una serie de inspecciones con el objetivo de anular grandes fraudes y recuperar esas áreas para la reforma agraria. El relativo éxito inicial de esa fiscalización hizo disminuir, por algún tiempo, la cantidad de tierras ilegales. Sin embargo, continuaron las invasiones de tierras públicas y hubo nuevos casos de registro fraudulento, y muchas de las áreas *recuperables* permanecieron en poder de los ocupantes por efecto de medidas cautelares de la justicia.

La invasión de tierras públicas y los intentos posteriores para que fueran *legalizadas* aún constituyen la nota dominante del proceso de ocupación de vastas regiones de la Amazonia. Si, en primer lugar, la invasión propicia la apropiación de recursos naturales, sobre todo madera y castaña, después abre camino a negociaciones para la instalación de

proyectos agropecuarios que, con frecuencia, cuentan con financiamiento de entidades estatales.

El *mapa de acaparamiento*, elaborado por la Comisión Permanente de Monitoreo y Asesoramiento de las Cuestiones Ligadas al Acaparamiento formada por órganos de la justicia, del estado, Ministerio Público y entidades de la sociedad civil, en 2009, revela que los títulos irregulares suman más de 110 millones de ha, casi la extensión territorial de Pará. En São Félix do Xingu, por ejemplo, éstos equivalen a casi 16 veces el tamaño del municipio. Una acción encabezada por el Ministerio Público Federal tramita en el Consejo Nacional de Justicia que se autorice la cancelación administrativa –sin necesidad de acción judicial– de dichos títulos, ya que el Tribunal de Justicia del Estado no atendió dicho pedido.

A partir de reiteradas denuncias de acaparamiento de tierras y de actuación ilegal de madereras, se reinstaló nuevamente la CPI para investigar la situación de la tierra, como el uso ilegal de ésta en la región amazónica. Para algunos diputados, esta nueva comisión es innecesaria, pues consideran que los esfuerzos deberían concentrarse en la aplicación de las recomendaciones de la comisión anterior, finalizada en 2001.

2.7 Nuevo ciclo de concentración agraria y regulación del agronegocio

El aumento mundial del precio de los alimentos a partir de 2006 y sus consecuencias en la economía interna de los países importadores de *commodities* agrícolas provocaron enorme interés por tierras fértiles de países en desarrollo, especialmente en África y América Latina. El supuesto de que estas tierras son abundantes y baratas en aquellos países ha impulsado la tendencia de adquisición de grandes propiedades por los Estados que tienen poca tierra arable y por fondos privados de inversión.

Mientras los países importadores buscan tierra para garantizar la seguridad alimentaria de su población, los fondos de inversión contemplan la especulación inmobiliaria y la altísima rentabilidad de las *commodities*, especialmente mediante políticas internas que incentivan el incremento de la producción agrícola y ponen de relieve la primarización de las economías. El incentivo a los monocultivos para la producción de alimentos da la posibilidad para la exportación; el incremento de las actividades mineras y la apuesta por los biocombustibles como matriz

energética impulsan la tendencia hacia la valoración de la tierra y su incorporación como reserva de valor.

La reciente investigación del Instituto Internacional de Investigación en Política Alimentaria (Von Braun y Meinzen-Dick, 2009) identificó una serie de problemas en los contratos firmados entre los compradores de tierras y los países africanos. Se trata de contratos de compra o alquiler de tierras con plazos que van de medio hasta un siglo, colocando en riesgo el acceso de pequeños agricultores a la tierra y al agua. En la mayoría de éstos, según el estudio, no hay garantía de contrapartidas, como transferencias de tecnología, inversión en la producción, creación de empleos y construcción de infraestructura. En muchos casos no hay un centavo gastado en el *alquiler* de las tierras y en otros los precios son meramente simbólicos.

Brasil surge con fuerza en la ruta de lo que parece ser una nueva fase de concentración agraria en el mundo, basada en la expansión del agronegocio, nueva etapa de la modernización conservadora del campo. Con su vasta y rica extensión territorial, posee uno de los manantiales acuíferos más grandes del mundo, la mayor biodiversidad concentrada del planeta (Amazonia), un porcentaje elevado de tierras improductivas apropiadas por contados especuladores, uno de los mayores potenciales minerales del mundo, políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de la agroindustria y, finalmente, la total ausencia de control público sobre la adquisición de tierras por extranjeros.

Teniendo en cuenta la presencia creciente del capital extranjero en el mercado inmobiliario brasileño, el Ministerio Público Federal inició una investigación sobre el registro de predios a nombre de extranjeros en el país, a fin de trazar un mapa de la situación actual de la tierra. La conclusión no podría ser otra: los antecedentes disponibles son precarios, con base en datos provistos sólo por personas físicas. Sin embargo, los datos del Servicio Nacional de Catastro de Tierras identifican que 4 millones de ha son propiedad de extranjeros. De este total, 50% se ubica en territorio amazónico y el estado con la mayor presencia de propietarios de otras nacionalidades es Mato Grosso do Sul, con 800 mil ha ocupadas.

A primera vista, los relatos de adquisición antes apuntados indicarían una ausencia total de regulación sobre la inserción de personas físicas y morales extranjeras en la enajenación de tierras; sin embargo, no es eso lo que ocurre. Hay una vasta legislación brasileña dirigida a la regulación de la compra de predios rurales por extranjeros, mereciendo especial mención los siguientes dispositivos legales:

- Constitución Federal de 1988 (CF/88), especialmente el artículo 190.

- Ley núm. 4.504/1974 (estatuto de la tierra), que disciplina jurídicamente todo el régimen de propiedad nacional.
- Ley núm. 5709/1971, reglamentada por el Decreto núm. 74.965/1964, que establece reglas específicas para la adquisición de un predio rural por extranjeros.
- Ley núm. 6.634/1979, que dispone sobre la extensión de los límites.
- Decreto núm. 85.064/1980, que disciplina la compra de un predio rural y su extensión.
- En términos generales, todo el régimen de adquisición y arrendamiento de tierras por extranjeros posee diversos límites, amparados en el artículo 190 de la CF/88; la norma taxativa establece que “la ley regulará y limitará la adquisición o el arrendamiento de propiedad rural por persona física o moral y establecerá los casos que dependerán de autorización del Congreso Nacional”. Todas las disposiciones están dirigidas tanto a personas físicas y morales extranjeras, como también a brasileñas, cuyo capital social esté compuesto mayoritariamente por extranjeros con residencia o sede en el exterior.

La reducción de estas disposiciones a la condición de letra muerta buscó legitimación en la propia interpretación de las normas vigentes por órganos ligados a la administración pública federal en los años noventa. Con el objetivo de intensificar el proceso de apertura económica del país y privilegiar la entrada de capital extranjero en el proceso de privatización, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) revocó, por medio de la Enmienda Constitucional (EC) núm. 6/1995, el artículo 171 de la Constitución Federal, que distinguía las empresas brasileñas y de capital nacional de las extranjeras, otorgándoles tratamiento diferenciado y disposiciones especiales. La revocación tuvo una opinión controvertida por parte de la Procuraduría General de la Unión (AGU/LA-04/94), quien, resumidamente, entendió estar anulando el primer párrafo del artículo 1º. de la Ley núm. 5.709/1971.⁹

Sin embargo, si fueran aplicados todos los dispositivos regulatorios vigentes, gran parte de las adquisiciones de tierras por extranjeros se tendrían que revisar o derogar. Además de eso, conviene recordar que la compra de tierras con fines especulativos, independientemente de la nacionalidad del adquirente, viola el principio de la función social de la propiedad.

⁹ “Artículo 1º. El extranjero residente en el país y la persona moral extranjera autorizada para funcionar en Brasil sólo podrán adquirir un inmueble rural en la forma prevista en esta Ley.

§1º. Queda, aun, sujeta al régimen establecido por esta ley la persona moral brasileña en la cual participen, en cualquier título, personas extranjeras físicas o morales que tengan la mayoría del capital social y residan o tengan sede en el exterior.”

Lo que está en juego, no obstante, no es un conflicto xenófobo o nacionalista, sino la pérdida de soberanía del Estado brasileño sobre su propio territorio, la reproducción de un modelo de desarrollo excluyente y la expansión de un nuevo ciclo de concentración agraria. Frente a la conformación de grandes enclaves extraterritoriales en suelo brasileño, ¿cómo podrá el país, a mediano plazo, garantizar la soberanía alimentaria sin la territorial?

El control de los medios de producción es esencial para garantizar la seguridad alimentaria. Por lo tanto, más que establecer mecanismos públicos de control sobre la compra de predios rurales por extranjeros, es necesario avanzar en el establecimiento de un amplio marco regulatorio sobre el agronegocio. Esto exigirá no sólo el cumplimiento de toda la legislación existente, sino también marcará políticamente qué, para quién y en qué condiciones se continuarán produciendo alimentos en Brasil.

3. Visión de mundo, representación del mundo y previsibilidad: la construcción de las posibilidades futuras

La construcción de una sociedad concentrada en áreas urbanas se ha utilizado como uno de los motivos por los cuales la reforma agraria dejó de ser un punto relevante en la agenda de reformas del Estado. Según los profetas del nuevo mundo rural, autoproclamados portavoces de la opinión pública, desapareció de la agenda política de todos los países debido a la rápida urbanización del mundo. En Brasil, insistir en el tema de la concentración agraria sería un sinsentido, debido a la ausencia de demandantes de tierras y al aumento de la productividad en el campo. Para muchos analistas, los datos han demostrado el éxito del modelo híbrido en el cual la agricultura familiar convive armoniosamente con el agronegocio. La solución al problema del campo sería, entonces, la inclusión de los pequeños agricultores en una sociedad de mercado. La puerta de entrada a este maravilloso mundo rural está, para algunos, en la inversión tecnológica.

La elección de la concentración agraria como tema-problema evidencia nuestra discrepancia en relación con esa concepción omnipresente. Lo rural no está desconectado de lo urbano, así como no existen dos regímenes capitalistas disociados y estancados entre sí, como si el mundo agrario fuera gobernado por la generosidad intrínseca de los grandes con los pequeños. Los problemas del mundo campesino

dialogan con todas las esferas de la política pública y escapan a la trampa de la especialización y las ilusiones de un universo inmóvil. Más allá de los números y las tablas, interesa identificar las contradicciones y las antinomias. Al optar por un enfoque estructural en la cuestión de la concentración agraria, se evita la tentación de elaborar un texto de contenido excesivamente especulativo.

La estructura de la tierra es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de lo urbano y de lo rural que se construyó a lo largo de la historia. La interferencia en el problema estructural no es resultado de la aplicación de fórmulas acabadas o modelos perfectos, pues lo que es deseable tampoco es inmune a las contradicciones.

¿Cuál es el papel de la concentración agraria sobre las condiciones sociales del medio rural brasileño? ¿Cuál es la dimensión y el contenido de la cuestión agrícola actual? ¿Cuáles son sus relaciones con las otras dimensiones del mundo social? ¿Existe demanda por continuar la reforma agraria hoy? En caso afirmativo, ¿quiénes son sus demandantes? ¿Hay una política de reforma agraria en curso en el país? De ser cierto, ¿interfiere en la estructura de la tierra? ¿Qué mundo se está construyendo con las políticas que se están implementando? ¿Cuáles son las posibilidades de modificación del cuadro actual?

3.1 El escenario inercial: en 2022, bienvenido a 1920

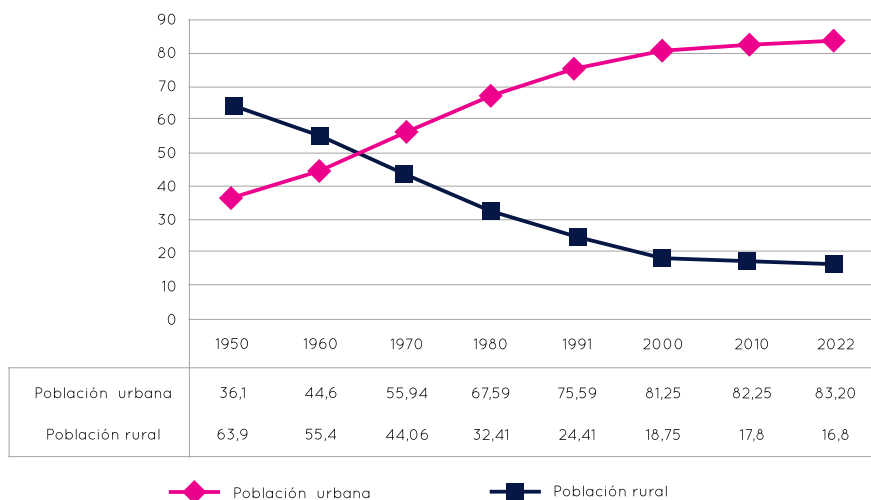
El financiamiento del modelo de desarrollo urbano-industrial, que revisamos previamente, fue sustentado por la alianza entre la burguesía urbana y las élites rurales propietarias. El surgimiento de nuevos bloques sectoriales hegemónicos en el proceso de desarrollo capitalista nacional desplazó a las élites agrarias como eje central de las decisiones políticas. Sin embargo, la concentración de la tierra les garantizó un permanente poder de trueque a los hacendados.

Ante un país predominantemente agrícola y la necesidad de conformar un proletariado urbano, uno de los ejes de sustentación del desarrollo capitalista brasileño fue incentivar la migración campo-ciudad. La tendencia de despoblamiento en el campo y de superpoblación en las ciudades se ha mantenido constante, disminuyendo un poco su intensidad en los últimos diez años, debido al elevado desequilibrio en la distribución demográfica por el territorio. De acuerdo con proyecciones elaboradas por la Dirección de Estudios y Políticas Sociales (DISOC), de continuar las condiciones actuales, el cuadro de concentración urbana y

despoblamiento del medio rural se mantendrá constante hasta 2022, con una ligera pérdida en la participación porcentual del sector rural en la población total del país.

Gráfica 1

Evolución de la población residente (%)



Fuentes: Proyecciones de la DISOC/IPEA.

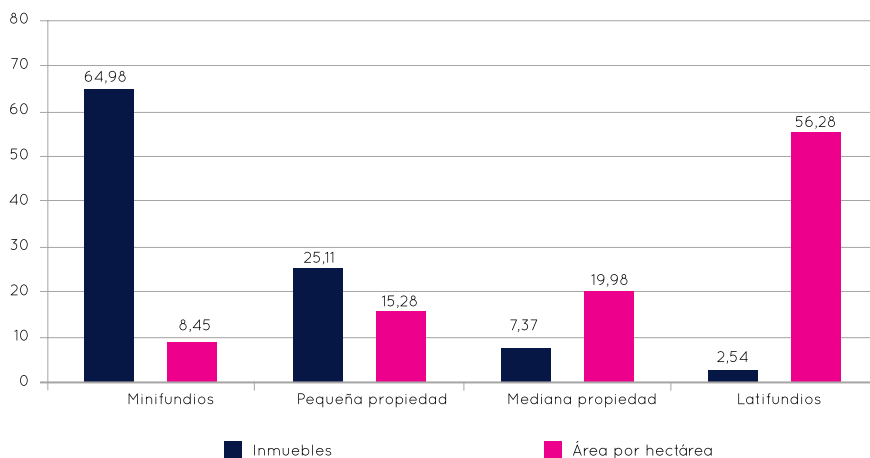
Cabe destacar que, aunque se mantengan las tendencias actuales, el medio rural contribuirá con menos de 5% al aumento demográfico en el periodo 2010-2022. Este cuadro es fruto de algunos factores: la tendencia descendente en la tasa de natalidad, el envejecimiento de la población en el campo, la masculinización del medio rural y la disminución significativa del número de jóvenes. A largo plazo, las tendencias son más preocupantes ante la disminución del número de jóvenes y niños en los próximos 12 años. Sin una política que estimule la ocupación equilibrada del territorio a partir de la reforma agraria, el proceso de despoblamiento del mundo rural tiende a reproducirse e intensificarse.

Los indicadores demográficos, a su vez, son determinados por el cuadro permanente de concentración agraria, dado que la expropiación de tierras de un vasto contingente poblacional significa, sobre todo, el bloqueo a diversos derechos y la inviabilización de las condiciones de vida en el campo. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Catastro Rural

(SNCR) del INCRA, de los 5.18 millones de predios rurales existentes, 3.37 son minifundios. El latifundio, a su vez, está representado por 131.6 mil predios, que ocupan 321.8 millones de ha. Por lo tanto, más de la mitad de ellos están habitados por familias sin posibilidades para reproducirse de forma autónoma. Por otra parte, 2.2% de los predios registrados ocupa 56.3% del área total. Si se considera que un propietario posee más de un inmueble rural, el grado de concentración de tierras es aún mayor de lo que las estadísticas permiten mostrar.

Gráfica 2

Estructura de la tierra - Brasil, 2010 (%)



Fuentes: SNCR/INCRA.
Elaboración: DISOC/IPEA.

Los costos sociales de ese modelo son perversos y tienden a radicalizar los graves problemas que se tienen. Los datos del INCRA y del censo permiten afirmar que, en términos de estructura de la tierra, la proyección del escenario inercial no es más que la extensión de una tendencia histórica, cuyos reflejos y ejes de sustentación son conocidos. Para comprender qué país se proyectará hacia 2022, será necesario investigar las bases a partir de las cuales el mundo rural se ha consolidado en el modelo de desarrollo actual.

3.1.1 Los reflejos de las condiciones estructurales: necesidades y carencias de la vida en el campo

El proceso de expansión de la explotación de los recursos naturales y la lógica productivista que preside la política agrícola brasileña han generado un pesado costo para las generaciones de hoy, que muestra una tendencia al agravamiento en las condiciones de vida. En este estudio se vuelven evidentes las relaciones entre el modelo de explotación racional del campo, con énfasis en la *primarización* de la economía, y los problemas urbanos.

La intensificación de la deforestación en los diversos biomas nacionales permite identificar que, pese al refuerzo del aparato fiscalizador del Estado, el área talada en dichos espacios en el periodo 2002-2008 fue significativa, con la supresión de aproximadamente 24.5 millones de ha (245 mil km²) de vegetación nativa, superficie equivalente a 160 veces el municipio de São Paulo.

▢ Tabla 2 ▢

Proyección de la deforestación por biomas - 2022

Biomas	Vegetación original (ha)	Vegetación remanente (ha)			Deforestación en el periodo 2009-2022 en relación con el 2008 (%)
		2002	2008	2022	
Amazonia	419.694.300	369.886.350	356.740.150	328.839.981	7,8
Cerrado	203.938.689	113.652.100	105.118.200	88.144.938	16,1
Caatinga	82.652.445	46.002.908	44.318.241	40.737.268	8,1
Mata Atlántica	131.546.000	10.408.458	10.201.200	9.739.882	4,5
Pantanal	15.000.000	13.305.000	12.152.000	9.932.861	18,3
Total	852.831.434	553.254.816	528.529.791	477.394.930	9,67

Fuentes: Ministerio del Medioambiente (MMA), Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (Inpe), SOS Mata Atlántica (SOSMA), IBGE y Atlas de la Cuestión Agraria Brasileña.

Elaboración: DISOC/PEA

De mantenerse este ritmo, es posible que en 2022 el área total deforestada sea de 51.1 millones de ha, con impactos notables en los biomas de Amazonia, Cerrado y Pantanal. La destrucción de las reservas ambientales del Cerrado se ha intensificado debido al avance de los pastizales, la soya y la caña de azúcar en toda la región, sobre todo en los es-

tados de São Paulo y Goiás. El Pantanal ha sido afectado por la expansión de los pastos y por la explotación de carbón, destinado principalmente a las siderúrgicas de Minas Gerais. La Amazonia, a su vez, ha sido fuertemente agredida por la extracción de madera asociada con la expansión de pastizales. En todos estos casos, la supresión de las reservas de biomas está asociada con la intensificación de explotaciones agropecuarias y con el abastecimiento de materias primas para sectores industriales de peso en la economía nacional, estimuladas por las tres esferas gubernamentales.

Los impactos ambientales, a su vez, han tenido consecuencias serias en las condiciones de vida de la población y en las actividades agropecuarias. De acuerdo con la investigación de las Informaciones Básicas Municipales del IBGE, aproximadamente 90% de los municipios brasileños declaró haber registrado algún suceso con impactos en el medio ambiente entre 2007 y 2008. Más de 40% de los municipios manifestó haber presentado escasez, contaminación y azolvamiento en las fuentes acuíferas de la entidad. La misma investigación identificó que 934 municipios revelaron daños sufridos por las actividades agrícolas en virtud de agresiones al medio ambiente; a su vez, 722 de éstos alegaron que los problemas ambientales afectaron la actividad ganadera. La naturaleza de los problemas mencionados revela tener, en la mayor parte de los casos, relación directa con la intervención humana sobre el medio ambiente y el uso de la tierra. Además de eso, el significativo número de municipios indica que los problemas ambientales dañan indistintamente al campo y a la ciudad en todas las regiones del país. No se trata de una cuestión de política local, sino de uno de los más graves síntomas de un modelo de desarrollo con pesados costos sociales.

Uno de los pilares de la Revolución Verde fue la modificación de las técnicas agrícolas y la utilización intensiva de insumos. Instrumentalizada por una lógica productivista, el sector agropecuario brasileño no paró de crecer. Las ganancias en la productividad fueron impulsadas por la inversión estatal en investigación, especialmente vinculada con los imperativos de estimulación del sector agropecuario para la acumulación capitalista. Desde entonces, aun ante el surgimiento de alternativas en los sistemas de producción, el país ha aumentado constantemente las importaciones de fertilizantes y plaguicidas. De acuerdo con la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), Brasil es el mayor mercado de plaguicidas en el mundo. Entre 2000 y 2007, la importación de éstos aumentó 207%. El país concentra 84% de todas las ventas de tales agrotóxicos en América Latina y a 107 empresas dedicadas al registro de productos y con permiso para el uso de insumos prohibidos en diver-

esos países. Gran parte de dichas sustancias se utilizan en la producción de los principales cultivos de exportación y en los productos que componen la canasta básica del brasileño.

La estrategia comúnmente aplicada para el control del uso excesivo de plaguicidas acaba recayendo sobre el consumidor final de los productos. Se parte del supuesto equivocado de que existen alternativas alimentarias en las diferentes regiones y de que todos los consumidores gozan de la suficiente capacidad financiera para reorientar sus elecciones. En una sociedad en donde la mayoría de la población trabajadora vive con un salario mínimo, el principal criterio de elección de los alimentos es el precio. Por lo tanto, no hay otra alternativa más que la revisión de los patrones de producción de los alimentos, que exigen cambios en las políticas de crédito y asistencia técnica. Su postergación representa un riesgo real a la salud y a la vida de la población. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Informaciones Tóxico-Farmacológicas (SINITOX), la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y el Ministerio de Salud (MS), en los últimos nueve años, se registraron 51.9 mil casos de intoxicación por plaguicidas de uso agrícola; de éstos, murieron 1.6 mil personas. El número de personas contaminadas es suficiente para cuestionar las formas de explotación y cultivo que financia la actividad agropecuaria.

Vale destacar que el riesgo para la salud aumenta a medida que crece la capacidad de consumo. Ésta es una verdad sólo parcial para la población rural. De acuerdo con información de la PNAD/IBGE, 2004, aproximadamente 50% de las viviendas particulares en el área rural presentaba algún tipo de inseguridad alimentaria. De ese contingente, la mayoría (30.6%) sufría carencias de este tipo de moderadas a graves; o sea, la dieta de un tercio de la población del campo tiene serias restricciones nutricionales.

Otro factor llama la atención: en la comparación urbano-rural, una vez más, el campo posee el peor indicador en términos de inseguridad alimentaria. La contradicción aquí es que el lugar donde se producen los alimentos posee un porcentaje de carencia alimentaria mayor que la del medio urbano; es decir, el campo produce los alimentos, pero la producción no llega de forma satisfactoria a la mesa de los trabajadores rurales. La ausencia de una reforma agraria es el elemento determinante de esta situación, pero la explicación merece más detalle.

En general, las condiciones sociales de la población urbana son mucho mejores que las del medio rural. En el periodo 2004-2008, de acuerdo con los datos de la PNAD/IBGE, la productividad promedio en el campo se elevó a una tasa ligeramente superior (51.3% en cuatro

años por 47.2% en las ciudades). Sin embargo, la desigualdad de ingresos en la relación campo-ciudad aumentó, aun en el periodo de crecimiento económico más elevado y a pesar del incremento de mecanismos de transferencia directa de ingresos.

El porcentaje de la población económicamente activa sin ingresos monetarios también tiene una mayor proporción en el medio rural (casi 25% en 2008 por poco más de 10% en el medio urbano), conformando un cuadro de permanente desigualdad. La mecanización de la producción agrícola tiende a disminuir el número de personas ocupadas en las grandes extensiones agrícolas, lo que no ocurre en la agricultura familiar. En ésta, el propietario trabaja en su propia parcela, lo que significa que una política de redistribución agraria que modifique la estructura de la tierra no resolvería sólo los problemas del campo brasileño, sino que además garantizaría trabajo a quien desee producir.

Este diagnóstico gana validez al revisar la serie histórica del censo agropecuario. Los datos han mostrado variación negativa de la ocupación en los terrenos agropecuarios a lo largo de los últimos 20 años. Aunque la distinción entre agricultura familiar *versus* agricultura empresarial sólo se haya adoptado en el último censo, la serie histórica sobre la ocupación nos permite establecer una relación directa entre la estructura de la tierra y la generación de trabajo en el campo. Las curvas de ocupación y del número de parcelas de hasta 100 ha son semejantes a lo largo de toda la serie histórica del censo. De 1920 a 1985, el número de pequeñas parcelas pasó de 463 mil a 5.2 millones, que equivale a un incremento de 1.100%. En este periodo, la ocupación creció y llegó a 23.4 millones de personas; a partir de ahí, el personal ocupado decrecería: se registró una pérdida de 30% entre 1985 y 2006.

En ese mismo periodo, el número de pequeñas parcelas disminuyó alrededor de 15%, ya que de cada cuatro personas ocupadas en el campo tres están laborando en régimen de agricultura familiar; se puede inferir que gran parte de las relaciones de trabajo perdidas en esa etapa se dieron en razón de la disminución significativa de las pequeñas propiedades.

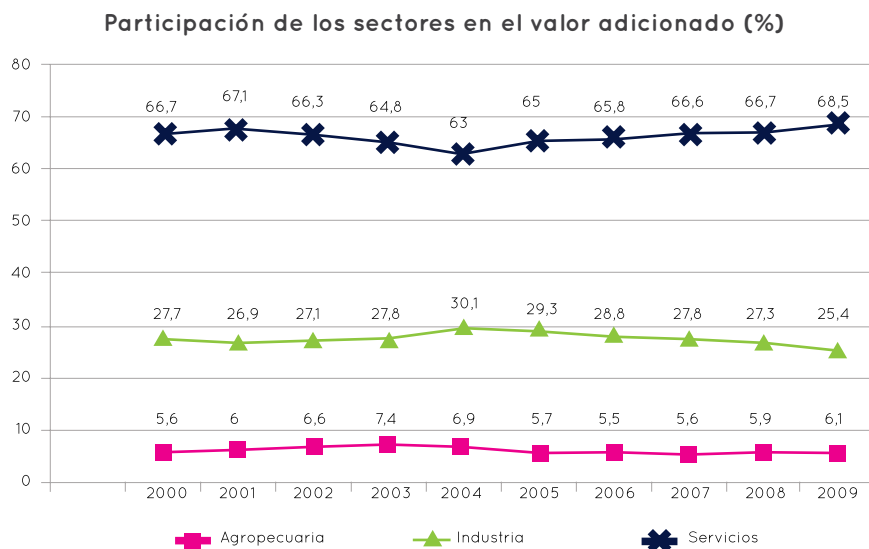
Se tiene, por un lado, una estructura de la tierra que genera desempleo rural, y por otro, un contingente significativo de trabajadores que laboran para la agricultura empresarial. ¿Cuáles son las condiciones de trabajo de 4.5 millones de personas ocupadas en alguna actividad agropecuaria? Una de las características sobresalientes del trabajo rural es el alto grado de inestabilidad de las relaciones laborales. De acuerdo con el Anuario Estadístico del Departamento Intersindical de Estadísticas

y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), el ámbito agropecuario posee la segunda mayor tasa de volumen de ventas en la economía por sector de actividad, superado sólo por el sector de la construcción civil. El mismo departamento identificó en sus investigaciones sobre ingresos que el sector rural posee los peores salarios en comparación con todos los rubros económicos.

Por ello, este ramo no presenta sólo costos sociales y ambientales, sino también un elevado costo económico. Desde mediados de los años noventa, se han renegociado las deudas relativas al crédito rural. Del monto total del endeudamiento, aproximadamente 70% es responsabilidad del sector empresarial. A estos valores se deben sumar los subsidios financieros, la titulación de la deuda agrícola, la renuncia fiscal sobre productos agropecuarios, insumos y fertilizantes, la prorrogación del pago de las deudas de las cooperativas y los convenios establecidos entre entidades empresariales (Confederación Agrícola y Ganadera de Brasil, CNA; Servicio Nacional de Aprendizaje Rural, SENAR; Organización de Cooperativas Brasileñas, OCB, y Sociedad Rural Brasileña, SRB) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abasto (MAPA). Los valores sobrepasan la suma de todas las inversiones destinadas a la reforma agraria y a la agricultura familiar.

Ante este cuadro de pesados costos sociales, ambientales y económicos, ¿cuál es el bono del modelo de desarrollo presentado por el sector agropecuario en el conjunto de la economía nacional? Las respuestas de los sectores rurales son unísonas al apuntar hacia su aportación en los superávits de la balanza comercial. Éste no es el mejor indicador, dada la insignificante participación de Brasil en el comercio internacional, con poco más de 1%. Cuando se evalúa la contribución porcentual de las distintas actividades económicas en el valor agregado, la importancia del sector agropecuario disminuye.

Gráfica 3



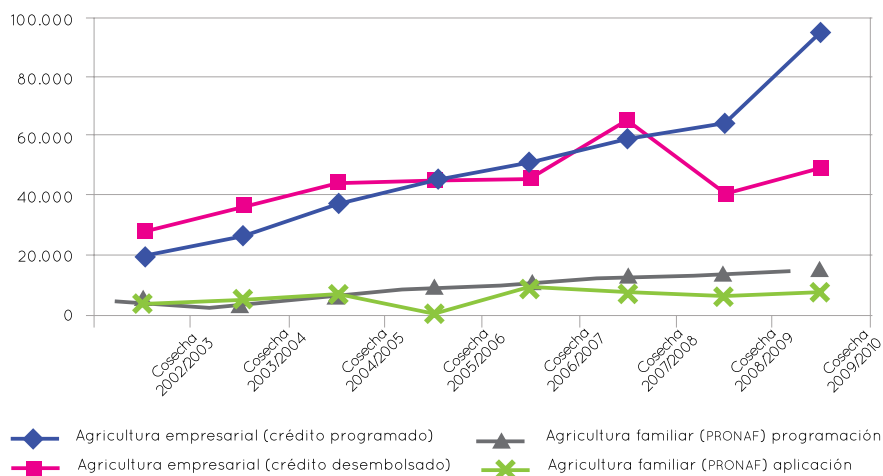
Si la estructura de la tierra permanece intacta y todos los indicadores asociados con ella no proporcionan nuevas perspectivas, ¿cuáles son las posibilidades de una reforma agraria en el contexto actual? ¿Qué se puede esperar para 2022? ¿Recrudescimiento del modelo actual o una reforma agraria como alternativa? ¿Cómo transitar de un *nuevo mundo rural* desigual y excluyente a una alternativa de democratización del acceso a la tierra y de preservación de los recursos naturales?

3.1.2 El mundo rural entre las expansiones y las limitaciones

De la misma forma como la estructura agraria se perpetuó a lo largo de toda la historia brasileña, los conjuntos políticos de las élites agrarias se reprodujeron en el tiempo. La influencia de la clase se concretiza en el acceso al crédito y en la sumisión de las inversiones públicas a los intereses privados locales. En este trabajo, el principio de justicia, que preconiza un tratamiento desigual a los desiguales en la medida de sus diferencias, maximiza las disparidades entre grandes y pequeños. Esto es lo que se puede inferir del simple análisis de la gráfica a continuación.

Gráfica 4

Evolución del volumen de crédito programado y aplicado por cosecha (R\$ mil)



Fuentes: MAPA/Secretaría de Política Agrícola (SPA)/Departamento de Economía Agrícola (DEAGRI).

A lo largo de toda historia, el volumen de crédito disponible para la agricultura empresarial ha sido mucho mayor que el canalizado a la agricultura familiar. Después del periodo de caída en el volumen de las inversiones realizadas en la cosecha 2008-2009, los recursos volvieron a crecer para el agronegocio. La curva de crecimiento del crédito disponible para este sector es muy superior al de la agricultura familiar, motivo por el cual el crecimiento constante de los apoyos financieros para los pequeños productores y beneficiarios de la reforma agraria no llega a constituir una interferencia para el nivel de la concentración agraria.

La política dirigida al fortalecimiento del agronegocio se proyecta hacia el futuro. De acuerdo con las predicciones del MAPA, el área plantada de soya debe crecer a una tasa de 1.9% al año (aa), para alcanzar, en 2020, 26.9 millones de ha. La caña de azúcar, a su vez, deberá elevar su producción a una sustancial tasa de 4.1% aa, hasta llegar a 12.9 millones de ha. El mismo estudio prevé un incremento de 2.7 y 2.5%, respectivamente, para la producción de papel y celulosa, lo que significa también el aumento en el área cultivada de eucalipto, mientras que las de frijol, arroz y trigo decrecerán en el periodo, a pesar de tratarse de cultivos que componen la alimentación del brasileño. Si se mantienen las tendencias de elevación

real de los ingresos, el aumento en el consumo es una consecuencia lógica. Ante eso, el propio MAPA pronostica, irónicamente, que en 2020 uno de los países con mayor área cultivable del mundo deberá importar el producto más consumido por los brasileños de todas las clases sociales: frijol.

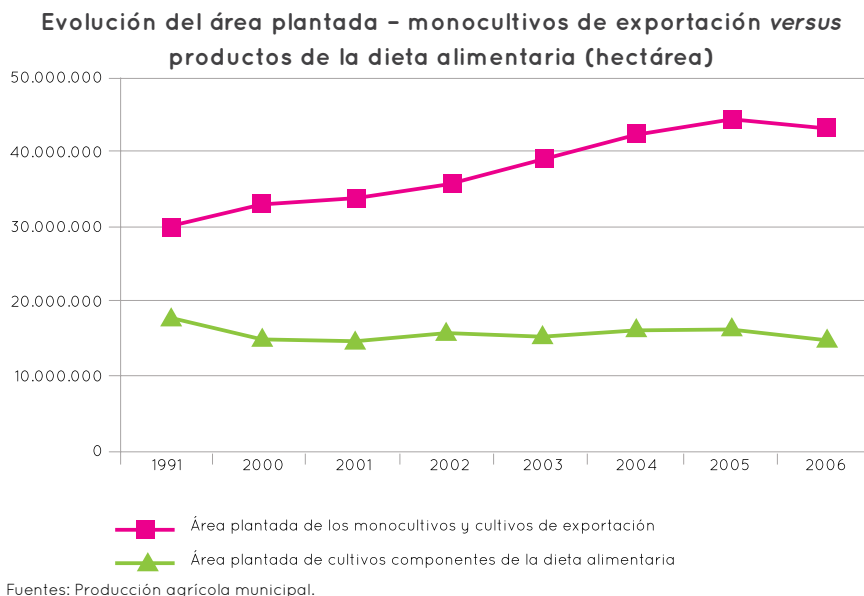
La expansión de la superficie dedicada a monocultivos pone en jaque la posibilidad de convivencia de los dos modelos de explotación agrícola vigentes. Como consecuencia de la *reprimarización* de la economía, estos cultivos han crecido de forma vertiginosa, ganando espacio en el reparto de los recursos públicos debido a su participación en los superávits de la balanza comercial. De acuerdo con los pronósticos, la exportación de *commodities* creció a tasas anuales significativas: soya, 2.9%; azúcar, 3.8%; etanol, 10.7%, y celulosa, 4.1 por ciento.

Aquí reside el nudo de la cuestión: ¿es posible garantizar la seguridad alimentaria a la población brasileña mediante la expansión de los monocultivos? ¿Éstos han afectado la producción de otros cultivos? ¿Cómo armonizar la producción excesiva de cultivos no comestibles con la necesidad de producir alimentos diversificados, sin agotar los recursos naturales y sin avanzar sobre las reservas de los biomas?

Los datos sobre la producción agrícola municipal explican las contradicciones del modelo. El área plantada de los monocultivos de exportación avanza considerablemente en relación con la superficie ocupada por 20 diferentes productos necesarios para una buena alimentación, desde el punto de vista nutricional. En 2006, cinco cultivos de exportación concentraban casi el triple del área total dedicada a otros sembradíos.

Sin embargo, lo que llama la atención es que no sólo ha crecido la diferencia de la superficie cultivada, sino que también ha disminuido, en números absolutos, la siembra de una diversidad de alimentos. Es decir, los monocultivos se expanden por la ampliación de la frontera agrícola, al mismo tiempo que presionan y suprimen la diversificación de variedades sembradas.

Gráfica 5



Debido a lo anterior, cabría al Estado, como en cualquier otra actividad económica, ejercer su papel regulatorio. ¿Cuáles son, pues, los instrumentos de regulación establecidos en el ordenamiento jurídico? ¿Han mostrado efectividad las normas regulatorias?

Aunque los dispositivos normativos no sean suficientes para transformar el mundo rural actual, su aplicación garantiza, por lo menos, la apertura de nuevas perspectivas, impactando a la sociedad y mejorando las condiciones de vida urbana y rural. El diseño de estos instrumentos permite visualizar lo que podría ser con base en lo que ya es. El escenario inercial que se delineó hasta ahora irá paulatinamente contraponiéndose a aquel deseable, proyectado para 2022.

3.2 Los derechos y los instrumentos públicos de regulación: el escenario deseable y las estructuras inalteradas

La construcción del escenario deseable pasa por la definición del modelo de desarrollo territorial que se quiere y por una evaluación crítica de la trayectoria histórica. Esa delimitación, a su vez, sólo se legitima a partir de

un proyecto de democratización de los procesos de decisión que garantice el poder de intervención de los excluidos en la historia. El futuro sólo se construye mediante las condiciones objetivas y subjetivas de los hombres presentes; en este sentido se destaca la existencia de un punto de partida ineludible, a través del cual una realidad diferente de la actual gana apoyo político: la afirmación histórica de los derechos fundamentales y sociales en la Carta Magna actual y la dignidad de la persona humana como principio fundamental de todo el orden social brasileño.

El preámbulo de la CF/88 establece como finalidad del Estado democrático la garantía del ejercicio de los derechos sociales e individuales: libertad, seguridad, bienestar, desarrollo, igualdad y justicia. En la misma dirección, el artículo 3º dice que la República Federal de Brasil tiene como objetivo la constitución de una sociedad libre, justa y solidaria (inciso I); la garantía del desarrollo nacional; la erradicación de la pobreza, la marginación y la reducción de las desigualdades sociales y regionales y, finalmente, la promoción del bien de todos, prohibiendo cualquier forma de prejuicio o discriminación. Asimismo, el artículo 6º define el contenido de los derechos sociales: educación, salud, trabajo, vivienda, diversión, seguridad, previsión social, protección a la maternidad y a la infancia y asistencia a los desamparados.

Estos mandamientos se proclaman de forma sistemática en los códigos y en la escasa legislación como principios de interpretación. Es, por ejemplo, lo que prescribe el artículo 5º de la Ley de Introducción al Código Civil (LICC), según el cual, “en la aplicación de la ley, el juez atenderá los fines sociales a los que ella se dirige y a las exigencias del bien común”. Por lo tanto, éstas no son meras recomendaciones o frases efectistas, sino prescripciones dotadas de fuerza normativa, que someten a cualquier autoridad pública y sus actos a la búsqueda de sus determinaciones.

Se tiene, pues, que la ley no es un fin en sí y su aplicación *debe* alcanzar los fines sociales; que todos los ciudadanos son titulares de un patrimonio común, inmaterial –puesto que son derechos–, aunque materializable; que el legislador constituyente no sólo apuntó los principios y objetivos de toda la organización política y territorial brasileña, sino además diagnosticó los grandes problemas nacionales que se necesita superar, y, finalmente, que todos los agentes públicos están obligados a perseguir el bien común.

Sin embargo, “las leyes no bastan. Los lirios no nacen de las leyes”, diría Drummond. En un escenario donde las relaciones sociales están desequilibradas y el poder económico se halla fuertemente concentrado por un grupo o una fracción de clase, adquiere relieve el papel del Estado en

la defensa del interés público y en la protección de los derechos de la mayoría de los desposeídos. Una de las formas clásicas de intervención estatal en las relaciones sociales se produce por el ejercicio de su poder regulatorio.¹⁰ El Estado ejerce así su poder civilizador, resguardando el patrimonio colectivo, protegiendo un mínimo de las condiciones de existencia como punto de partida al cual se tiene que someter la parte más fuerte de las relaciones.

En el mundo rural, como ya se vio en el escenario inercial, la regulación opera en sentido opuesto. Mientras la legislación penal se utiliza contra los movimientos de trabajadores sin tierra, las normas que orientan la reforma agraria han sido saboteadas cotidianamente, fruto de orientación jurisprudencial selectiva en relación con los destinatarios de sus prescripciones y de los mecanismos políticos que dan sustento económico al agronegocio.

A pesar de los derechos sociales y fundamentales, que establecen una serie de mandamientos que vinculan toda la acción estatal, la desregulación del agronegocio retira la fuerza normativa de los derechos fundamentales de los trabajadores rurales, inutilizando, sobre todo, los requisitos de la función social de la propiedad. Conviene, por lo tanto, indicar las posibles vías de desarrollo de un mundo rural menos desigual, estructurado sobre otro modelo de desarrollo territorial.

3.2.1 Estructura de la tierra: bases para la construcción de un nuevo escenario

Para la construcción de los dos escenarios propuestos, primero es necesario describir una estructura de la tierra más próxima a la realidad brasileña, combinando informaciones de diferentes fuentes y bases de datos. Las dos principales fuentes de información para analizar la estructura de la tierra brasileña son el Censo Agropecuario 2006 del IBGE y el SNCR del INCRA. El primero utiliza el concepto de *establecimiento agropecuario*, relacionado con la unidad de tierra bajo una misma administración. El segundo trabaja con la categoría de predio o *inmueble rural*, éste directamente ligado con la propiedad o posesión de la tierra, concepto considerado más adecuado para un análisis de la estructura de la tierra brasileña. Hay, de acuerdo con el SNCR, 5.2 millones de predios rurales en Brasil.

¹⁰ Por regulación entiéndase aquí la prerrogativa del Estado de intervenir en la relación entre particulares, a partir del reconocimiento de una situación real de desigualdad que pone en riesgo la función plena de los derechos fundamentales de la parte más vulnerable.

Sin embargo, por contener solamente el registro de las propiedades y las tenencias rurales, el SNCR no contempla categorías relativas al acceso precario a la tierra. De esa manera, se vuelve necesario agregar las categorías *productor sin parcela, socio y arrendatario* dentro del universo de la *agricultura familiar*, establecida por el IBGE. De acuerdo con el Censo Agropecuario 2006, hay aproximadamente 565 mil establecimientos precarios distribuidos regionalmente de la siguiente forma:

▢ Tabla 3 ▢

Establecimientos bajo condiciones precarias

Región	Establecimientos (#)	Establecimientos (%)
Centro-Oeste	9.078	1,6
Noreste	369.231	65,4
Norte	41.653	7,4
Sureste	61.259	10,8
Sur	83.751	14,8
Brasil	564.972	100,0

Fuentes: Censo Agropecuario 2006/IBGE.
Elaboración: DISOC/IPEA

Además de eso, hay que considerar grupos de familias sin tierra *acampadas** registradas por el INCRA. Se tiene, de ese modo, un retrato más adecuado de la estructura de la tierra en Brasil. *Había aproximadamente 238 mil familias acampadas registradas por el INCRA en 2009.*

Así, se optó por considerar el SNCR como la base para la información de la estructura de la tierra brasileña, de los establecimientos familiares precarios y de las familias sin tierra acampadas. En estos casos, como hay una estrecha relación entre establecimiento/inmueble con domicilio/familia, para fines del análisis aquí propuesto, se considera que un establecimiento/inmueble de esos segmentos corresponde a una familia. Se tiene, entonces, la siguiente estructura:

* Se consideran familias acampadas aquellas que están organizadas en movimientos sociales y que luchan por el acceso a la tierra y a la vivienda, tanto en la ciudad como en el campo. El campamento es, por excelencia, el lugar de organización y aglutinación de un grupo sin tierra o sin techo, por lo que son espacios de transición en la lucha por la tierra y por la vivienda. Las familias pueden permanecer acampadas durante largo tiempo hasta que regularicen su titulación. A estos grupos relacionados con la ocupación de tierras se les llama en México "colonias de paracaidistas". (N. del E.)

▢ Tabla 4 ▢

Estructura de la tierra brasileña

Grupos de área - módulos fiscales	Total de inmuebles	Área total (ha)	Inmuebles (%)	Área (%)
Sin área	803.195	0	13,4	0,0
Más de 0 a 0,5 módulo fiscal	2.243.796	18.737.085,45	37,5	3,3
Más de 0,5 a menos de 1 módulo fiscal	1.123.101	29.596.967,86	18,8	5,2
Subtotal 1	4.170.092	48.334.053,31	69,7	8,5
De 1 a 2 módulos fiscales	837.319	41.165.050,98	14,0	7,2
Más de 2 a 3 módulos fiscales	300.681	25.560.494,02	5,0	4,5
Más de 3 a 4 módulos fiscales	163.231	20.633.560,02	2,7	3,6
Más de 4 a 5 módulos fiscales	96.006	16.649.701,73	1,6	2,9
Más de 5 a 6 módulos fiscales	63.094	13.229.915,94	1,1	2,3
Más de 6 a 10 módulos fiscales	145.231	45.183.245,25	2,4	7,9
Más de 10 a 15 módulos fiscales	77.611	39.196.217,67	1,3	6,9
Subtotal 2	1.683.173	201.618.185,61	28,1	35,3
Más de 15 a 20 módulos fiscales	37.571	27.683.390,30	0,6	4,8
Más de 20 a 50 módulos fiscales	69.322	99.802.397,09	1,2	17,5
Más de 50 a 100 módulos fiscales	17.226	57.870.899,13	0,3	10,1
Más de 100 a 200 módulos fiscales	5.356	33.506.588,65	0,1	5,9
Más de 200 a 400 módulos fiscales	1.346	17.262.051,27	0,0	3,0
Más de 400 a 600 módulos fiscales	309	7.888.807,37	0,0	1,4
Más de 600 módulos fiscales	445	77.774.546,69	0,0	13,6
Subtotal 3	131.575	321.788.680,50	2,2	56,3
Total	5.984.840	571.740.919,42	100	100
Índice de Gini	0,83649			

Fuentes: SNCR/INCRA; Relación de Campamentos por Municipios y Número de Familias Acampadas/Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA); y Censo Agropecuario 2006/IBGE.
Elaboración: DISOC/IPEA.

Los dos segmentos agregados, acampados y precarios, constituyen parte de la demanda por tierra en Brasil, siendo los primeros, obviamente, el grupo prioritario de la política de redistribución de territorios. Para un estimado de la demanda más próximo a la realidad, se debe tomar en cuenta que cada familia ha de tener una superficie mínima que garantice su sobrevivencia y su desarrollo económico; o sea, una parcela no inferior a un módulo fiscal; menos de eso, llevaría a la reproducción de los minifundios.

Actualmente éstos, según datos del SNCR, suman en todo el territorio brasileño 3.4 millones de predios con una superficie total de 48.3 millones de ha, que corresponde a 65% de los espacios registrados, pero sólo a 8% del total de las áreas inspeccionadas. Para resolver la cuestión de los minifundios sería necesaria una superficie complementaria de 76 millones de ha, a fin de que dichas familias tuvieran una parcela de al menos un módulo fiscal para que superen la condición de pequeños agricultores.

Así, la categorización propuesta de los demandantes de tierra abarca los grupos de familias acampadas, a aquéllas con acceso precario a la tierra y a los pequeños agricultores, lo que corresponde actualmente a más de cuatro millones de familias, distribuidas de la siguiente manera:

□ Tabla 5 □

Demanda de tierra en Brasil

Categoría	Total de inmuebles	Área propia (ha)	Área mínima necesaria (ha)	Déficit
Minifundistas	3.366.897	48.334.053,31	124.458.074,00	76.124.020,69
Acampados	238.223	0,00	10.832.082,24	10.832.082,24
Precarios	564.972	0,00	26.638.606,00	26.638.606,00
Total	4.170.092	48.334.053,31	161.928.762,24	113.594.708,93

Fuentes: SNCR/INCRA; Relación de Campamentos por Municipios y Número de Familias Acampadas/Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA); y Censo Agropecuario 2006/IBGE.
Elaboración: DISOC/IPEA.

Cabe considerar que ese contingente de demandantes de tierras no quedará estancado con el transcurrir de los años. Como, en general, cada espacio corresponde a un núcleo familiar y tal contingente tiende a reproducirse, esto provocará que se eleve la petición futura de tierras. Tomando como referencia el año 2022, se calcula que los solicitantes sumarán 5.5 millones de familias.¹²

Así, en una política de reparto agrario, la formación de reservas de tierra debe tomar en consideración la reproducción de la agricultura familiar y, por lo tanto, evitar nuevos procesos de fragmentación de la propiedad que acaben por reconducir a la minifundización del campo. Una estructura territorial más equitativa es aquella que permite la reproducción de nuevos establecimientos familiares en condiciones tales que permitan ofrecer sustento y desarrollo a las familias de los agricultores.

¹² Proyección realizada teniendo como base la evolución estatal del número de viviendas rurales entre 2004 y 2008, según la PNAD/IBGE.

¿Cómo, entonces, crear una reserva territorial para atender plenamente la demanda de las familias y promover una estructura agraria desconcentrada y basada en el desarrollo de la agricultura familiar y en la producción sustentable de alimentos? Básicamente, sería con la aplicación de los preceptos constitucionales de la función social de la tierra¹³ en sus dimensiones económica, social y ambiental. Cabría, pues, al Estado aplicar instrumentos ágiles y eficaces para la expropiación de grandes propiedades que no cumplan con una o más de las tres condiciones mencionadas.

En relación con la dimensión ambiental, hasta diciembre de 2009, se encontraban embargados por el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), en virtud de delitos ambientales, 183 establecimientos caracterizados como grandes propiedades, sumando una superficie total de 1.2 millones de ha distribuidas en 13 estados.

A pesar del número elevado de territorios expropiados, es infrecuente esta medida por practicar un delito ambiental. En más de 20 años de vigencia de la Constitución, sólo hasta 2009 se firmó el primer decreto de expropiación de una hacienda de 1.182 ha, ubicada en Minas Gerais, por cometer delito ambiental.

Otro criterio que autoriza dicha acción concierne a la violación de los derechos laborales. Las condiciones precarias de trabajo en el medio rural son conocidas desde hace largo tiempo y deberían, en teoría, autorizar la expropiación de los predios rurales. En la práctica, la falta de respeto a la legislación laboral se propagó a tal punto que la investigación reciente de la CNA, en conjunto con la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y la Fundación Getulio Vargas (FGV), constató en visitas realizadas a poco más de mil propiedades que sólo 1% de ellas cumplía con los derechos de los trabajadores.¹⁴ Para empeorar la situación, después de la evaluación de los investigadores, sólo 12% de las haciendas corrigieron sus irregularidades.

¹³ El título del artículo 5º de la Constitución Federal prescribe, en el orden aquí descrito, que todos los brasileños y extranjeros residentes tienen derecho a la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad. A su vez, el inciso XX del índice I del mismo artículo señala que la propiedad atenderá a su función social. Esta misma disposición aparece en el artículo 170, inciso III, del índice I, según el cual la función social de la propiedad es principio general de la actividad económica. El término reaparece cinco veces en la Constitución indicando su condición de principio: función social de la ciudad (artículo 182, título); función social de la propiedad urbana (artículo 182, § 2º) y función social de los inmuebles rurales (artículos 184, título, 185, párrafo único, y 186 e incisos).

¹⁴ Ese resultado, además de sugerir que 99% de esas haciendas podrían sufrir expropiación por incumplimiento de la dimensión laboral de la función social de la propiedad, confirma lo que numerosos estudios han reiterado: el problema de la persistencia de las relaciones de trabajo precarias en el medio rural.

Sin embargo, lo que la CNA diagnosticó entre sus pares es de conocimiento público y notorio; los datos del Sistema de Inspección y Salud en el Trabajo para el sector agrícola muestran una cantidad creciente de notificaciones y actuaciones a lo largo del tiempo. Como el Estado no tiene recursos para fiscalizar todos los territorios, es probable que el número de violaciones sea exponencialmente superior al identificado. Si se toma en consideración que, según datos de la PNAD/IBGE 2008, 43% de los empleados del ramo agrícola son temporales, no parece improbable una alta tasa de reincidencia.

Las condiciones de trabajo empeoran aún más cuando se trata de la expansión de algunos sectores de la agricultura empresarial. El avance del agronegocio cañaveral sitúa nuevamente al país ante las tragedias de su pasado: trabajadores emigrantes del noreste, seducidos por “gatos”,¹⁵ repiten la misma historia de las generaciones pasadas en dirección al sur del país. El trabajo en los latifundios es comúnmente *recompensado* por un régimen salarial basado en metas de producción, el cual ha obligado a los trabajadores a someterse a extensas jornadas laborales en condiciones degradantes.

Lo que ocurre en el interior paulista son formas contemporáneas de trabajo esclavo.¹⁶ En resumen, el propietario que esclaviza comete, en general, cuatro delitos tipificados en el Código Penal (Brasil, 1940): reducción de alguien a la condición análoga de esclavo (artículo 149), frustración de derechos laborales mediante fraude o violencia (artículo 203), exposición de la vida o la salud de otro o peligro directo e inminente derivado del transporte en condiciones ilegales (artículo 132, párrafo único) y soborno de trabajadores con el fin de llevarlos de una localidad a otra del territorio nacional (artículo 207). Además de eso, Brasil es signatario de dos convenciones internacionales¹⁷ que lo comprometen a incorporar en su ordenamiento jurídico tanto el reconocimiento de la existencia de trabajo esclavo en su territorio, como la obligación a erradicarlo.

¹⁵ Los “gatos” son personas que se encargan de reclutar mano de obra para que labore en distintas actividades agropecuarias; éstos son contratados por hacendados para que convezan a los trabajadores de realizar tareas a precios muy bajos y en condiciones deplorables. (N. del E.)

¹⁶ Por trabajo esclavo contemporáneo se entiende “aquel en que el empleador sujeta al empleado a condiciones de trabajo degradantes, incluso en cuanto al medio ambiente en que realizará su actividad laboral, sometiéndolo, en general, a constreñimiento físico y moral, que va desde la deformación de su consentimiento al celebrar el vínculo laboral, pasando por la prohibición impuesta al obrero de rescindir del vínculo; todo motivado por el interés mezquino de ampliar los lucros a costa de la explotación del trabajador” (Sento-Sé, 2001: 27).

¹⁷ Se trata de las convenciones núm. 29/1930 y núm. 105/1957, ambas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Ante la gravedad de la infracción cometida, era de esperarse que un ordenamiento que tiene entre sus pilares la dignidad de la persona humana estableciera sanciones económicas capaces de demostrar el repudio del país a prácticas inaceptables de explotación inhumana en pleno siglo XXI; desgraciadamente, no ha sido así. En este sentido, desde hace casi diez años se tramita en el Congreso Nacional la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) núm. 438/2001, la cual propone la expropiación de predios rurales cuyos propietarios emplean trabajo esclavo. De acuerdo con las informaciones del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), desde 2003 fueron notificados aproximadamente mil agronegocios por la explotación de trabajo esclavo. En términos porcentuales, la mayor parte de los trabajadores en situación análoga a la esclavitud fue rescatada mediante actividades financiadas por el Estado y que impulsan la expansión de la frontera agrícola en el país.

La dimensión económica de la función social de la tierra es la única que ha sido aplicada efectivamente por la política de la reforma agraria, con la relativa aceptación de los juzgados. Esto implica el uso de índices de explotación y productividad de los predios rurales, mediante los cuales se les clasifica como productivas o improductivas. La actualización de dichos índices, desfasados desde 1975, incrementaría sobremanera las reservas de tierra susceptibles de expropiación para fines de una renovación de la distribución territorial. Aun con los desfasados índices actuales, según datos del SNCR, están clasificadas como improductivas 66 093 grandes propiedades, sumando una superficie de 176 millones de hectáreas.

▬ Tabla 6 ▬

Grandes propiedades improductivas

Región	Total de inmuebles	Área total (ha)
Centro- Oeste	17.993	52.735.388,97
Noreste	14.312	32.326.830,30
Norte	15.498	74.992.262,32
Sureste	11.664	11.198.542,09
Sur	6.626	4.672.246,85
Brasil	66.093	175.925.270,54

Fuentes: SNCR/INCRA
Elaboración: DISOC/IEA.

Aun admitiendo una interpretación amplia del concepto de función social de la propiedad de la tierra, en el sentido de que ésta no se aplica individualmente a un predio rural específico y sí al conjunto de los actores involucrados en el mundo rural brasileño, se constata que la actual estructura territorial brasileña es intrínsecamente lesiva a ese precepto constitucional, ya que es extremadamente inicua y, por ello, injusta. La concentración agraria en manos de una minoría impide la reproducción de la pequeño predio familiar de forma sustentable, con lo que prolifera la constitución de minifundios y se expulsa a grandes contingentes poblacionales hacia las ciudades. Además de ello, son inherentes a la gran propiedad los monocultivos agrícolas de gran escala, altamente mecanizados y dependientes de insumos químicos, capaces de causar serios impactos ambientales y sociales, como promover el despoblamiento del campo, por ser eliminadores de mano de obra.

A partir de esa constatación, en 2000 se sometió en el Congreso Nacional una iniciativa popular, la PEC núm. 287, que proponía la fijación de un límite máximo de 35 módulos fiscales para la propiedad de la tierra. Actualmente, según datos del SNCR, existen 84 594 predios rurales que exceden tal nivel, ocupando una superficie de casi 348.6 millones de ha. Tal propuesta se encuentra actualmente archivada en el Congreso, pero de llevarse a cabo permitiría la liberación de reservas de tierra por 208.6 millones de ha.¹⁸

Mediante la información disponible, se buscó identificar los *stocks* de tierras susceptibles de ser utilizados para atender la demanda de tierra actualmente existente. Éstos pueden ser mayores, si se toma en cuenta la actualización de los índices de productividad y si existieran datos sobre la superficie de los predios que hacen uso de trabajo esclavo y se identificaran los establecimientos agropecuarios que no cumplen las normas que rigen las relaciones de trabajo. Adelante, se presenta la relación reserva/demanda de tierra para cada unidad de la Federación.

¹⁸ De estos, sólo 21 538 no están clasificados como improductivos. Los demás estarían sujetos a desapropiamiento por el criterio de productividad.

Tabla 7

Relación demanda/stock de tierras

UF	Demanda de tierra		Inmóviles improductivos	Stock de tierra (ha)		Stock/demanda	
	Total de familias	Área mínima necesaria (C)		Inmóviles de más de 35 módulos	Inmóviles con embargos ambientales	Stock total (G)	(G-C)
RO	50.950	1.304.283,15	2.642.392,72	229.872,00	20.265,00	2.892.529,72	1.588.246,57
AC	23.667	1.089.881,77	2.980.946,97	382.278,00	4.879,00	3.368.103,97	2.278.222,20
AM	62.412	3.610.227,90	22.079.400,41	40.681,00	132.071,00	22.252.152,41	18.641.924,51
RR	20.554	747.533,09	6.474.055,56	3.560,00	0	6.477.615,56	5.730.082,47
PA	109.935	4.977.574,24	31.527.037,38	3.119.094,60	144.045,00	34.790.176,98	29.812.602,74
AP	4.656	119.766,22	429.560,16	14.857,00	0	444.417,16	324.650,94
TO	28.818	1.247.621,38	8.858.869,13	911.822,00	14.140,00	9.784.831,13	8.537.209,75
MA	172.861	8.829.200,22	8.403.643,67	537.543,00	1.737,00	8.942.923,67	113.723,45
PI	140.821	6.812.700,37	7.450.778,00	294.980,00	475.047,00	8.220.805,00	1.408.104,63
CE	242.547	10.095.443,68	830.306,39	108.905,00	3.982,00	943.193,39	-9.152.250,29
RN	53.911	1.790.542,96	792.329,38	52.834,70	10.271,00	855.435,08	-935.107,88
PB	117.431	3.818.980,52	854.624,86	52.378,50	10.334,00	917.337,36	-2.901.643,16
PE	203.296	6.477.474,07	678.025,57	110.889,60	0	788.915,17	-5.688.558,90
AL	61.994	2.109.408,03	243.104,81	75.244,30	0	318.349,11	-1.791.058,92
SE	84.255	2.844.256,85	176.085,24	33.307,60	0	209.392,84	-2.634.864,01
BA	541.824	21.097.751,79	12.897.932,38	1.211.222,00	177.105,00	14.286.259,38	-6.811.492,41
MG	552.901	12.468.305,77	6.997.528,26	1.936.375,30	0	8.933.903,56	-3.534.402,21
ES	77.102	942.539,85	727.305,88	198.869,80	0	926.175,68	-16.364,17
RJ	61.705	734.809,05	464.724,57	191.662,80	0	656.387,37	-78.421,68
SP	264.503	3.095.672,48	3.008.983,38	17.585.440,90	408	20.594.832,28	17.499.159,80
PR	364.000	3.852.583,74	1.950.479,67	1.368.761,20	0	3.319.240,87	-533.342,87
SC	237.362	2.308.101,13	1.153.702,45	564.181,60	0	1.717.884,05	-590.217,08
RS	472.881	5.553.901,71	1.568.064,72	1.688.756,10	0	3.256.820,82	-2.297.080,89
MS	50.510	1.615.146,59	4.742.612,72	10.290.580,00	0	15.033.192,72	13.418.046,13
MT	75.127	4.017.262,68	41548.774,44	5.997.189,00	272.465,00	47.818.428,44	43.801.165,76
GO	82.554	1.742.903,60	6.259.310,94	3.027.629,20	0	9.286.940,14	7.544.036,54
DF	11.495	290.836,08	184.690,88	27.146,00	0	211.836,88	-78.999,20
Brasil	4.170.092	113.594.708,93	175.925.270,54	50.056.061,20	1.266.749,00	227.248.080,74	113.653.371,81

Fuentes: SNCR/IN CRA; Relación de Campamentos por Municipios y Número de Familias Acampadas/Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA); y Censo Agropecuario 2006/IBGE.
Elaboración: DISOC/ÍPEA.

Mediante la tabla 7, se constata que en 14 estados –toda la región sur y casi la totalidad de las regiones sureste y noreste– el stock identificado no cubriría plenamente la demanda de tierra de las respectivas familias. En

los demás estados, proporcionaría a los demandantes un área mayor que el mínimo, correspondiente a un módulo fiscal.

Para la construcción del escenario deseable, se acepta la premisa de mantener a las familias en sus estados de origen, evitando de esa manera los grandes flujos poblacionales. Así, a 74% de los solicitantes, las reservas de tierra identificadas en sus estados no les permitirían superar la condición de pequeños productores.

Obviamente, como ya se mencionó, dichos excedentes territoriales en Brasil son mucho mayores que los calculados. De aplicarse mecanismos eficaces de verificación de cada una de las cuestiones previstas en la Carta Constitucional para la evaluación individual de la función social de la propiedad, y considerando los comportamientos actuales de los grandes propietarios de tierras, habría condiciones para promover la dotación plena a los actuales demandantes de tierras. Sin embargo, la aplicación de los criterios para dicha evaluación, por sí misma, no garantizará un nuevo modelo agrario para el país basado en la agricultura familiar, la seguridad alimentaria y la sustentabilidad ambiental. En última instancia, se podrían hacer cumplir las legislaciones laboral y ambiental, como también alcanzar los patrones mínimos de productividad exigidos y mantener, al mismo tiempo, la concentración agraria imperante.

Para un cambio real en la estructura de la tierra brasileña resulta necesario que el Estado considere que la función social es un principio colectivo y, complementariamente, individual, ya que el ordenamiento territorial altamente desigual y concentrado está en franca contradicción con tal premisa constitucional, debido a que impide el desarrollo de la mayoría de los agricultores familiares que poseen poca tierra y son los principales productores de alimentos. De eso se deduce que, para alcanzar un paradigma justo en la distribución de la tierra, la principal motivación para una política de reestructuración agraria debe ser el combate a la concentración rural.

Siguiendo esa dirección, se simuló una redistribución de la superficie entre los grupos, de modo que ninguno de los predios tuviera menos de un módulo fiscal, sustrayendo territorios a los grupos clasificados como gran propiedad –superior a 15 módulos– de forma proporcional a su participación actual en esa categoría. De ese modo, los territorios que tienen más de 600 módulos fiscales, por ejemplo, los cuales representan actualmente 24% del área de las grandes propiedades, contribuyen con 24% (27.4 millones de ha) de la superficie necesaria para atender a la demanda de tierra. A continuación, se presenta la simulación de un modelo territorial para 2022.

— Tabla 8 —

Simulación estructura de la tierra con redistribución de áreas

Grupos de área - módulos fiscales	Total de inmuebles	Área total (ha)	Inmuebles (%)	Área(%)
De 1 a 2 módulos fiscales	5.007.411	203.093.813,22	83,67	35,52
Más de 2 a 3 módulos fiscales	300.681	25.560.494,02	5,02	4,47
Más de 3 a 4 módulos fiscales	163.231	20.633.560,02	2,73	3,61
Más de 4 a 5 módulos fiscales	96.006	16.649.701,73	1,60	2,91
Más de 5 a 6 módulos fiscales	63.094	13.229.915,94	1,05	2,31
Más de 6 a 10 módulos fiscales	145.231	45.183.245,25	2,43	7,90
Más de 10 a 15 módulos fiscales	77.611	39.196.217,67	1,30	6,86
Más de 15 a 20 módulos fiscales	37.571	17.910.869,22	0,63	3,13
Más de 20 a 50 módulos fiscales	69.322	64.571.125,96	1,16	11,29
Más de 50 a 100 módulos fiscales	17.226	37.441.877,41	0,29	6,55
Más de 100 a 200 módulos fiscales	5.356	21.678.418,75	0,09	3,79
Más de 200 a 400 módulos fiscales	1.346	11.168.369,89	0,02	1,95
Más de 400 a 600 módulos fiscales	309	5.103.977,35	0,01	0,89
Más de 600 módulos fiscales	445	50.319.332,98	0,01	8,80
Total	5.984.840	571.740.919,42	100	100
Índice de Gini	0,54457			

Fuentes: SNCR/INCRA; Relación de Campamentos por Municipios y Número de Familias Acampadas/Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA); y Censo Agropecuario 2006/IBGE.
Elaboración: DISOC/PEA.

Se nota que sólo si se atiende la demanda actual de tierra y se supera la condición de latifundios de millones de establecimientos rurales, habría una drástica reducción de la desigualdad en el campo. Para ilustrar lo anterior, el índice de Gini, actualmente en 0.84, se reduciría a 0.54. La superficie promedio de los predios con hasta cuatro módulos fiscales subiría de 29 a 45.6 ha. Por otro lado, el área promedio de las grandes propiedades pasaría de 2.4 mil ha a 1.6 mil.

Una política de redistribución de tierras del modo propuesto no se justifica sólo por el alcance de un nivel más equitativo y democrático de la estructura territorial. Destinar más superficie para la agricultura familiar propiciaría un aumento del valor de la producción en el campo. Según el Censo Agropecuario 2006, el valor bruto de la producción obtenido por la agricultura empresarial fue de R\$358.26 por ha, mientras que el de la agricultura familiar alcanza R\$677.48. Esto se deriva de la diferencia intrínseca entre esos dos modelos: mientras el primero trabaja

con economías de escala y necesita grandes áreas para lograr ganancias, el segundo lo hace mediante la diversificación y optimización del costo de la producción por hectárea a fin de hacer económicamente viable su pequeña parcela rural. Por lo tanto, distribuir terrenos de modo que se pueda crear una estructura agraria fundada en el modelo de la agricultura familiar significa aumentar el valor de lo producido en el campo y, al mismo tiempo, proveer de alimentos el mercado interno.

3.2.2 *Nuevas dimensiones de la cuestión agraria: las tierras tradicionalmente ocupadas*

Desde la década de los setenta, los movimientos sociales en el campo han consolidado nuevas formas de organización y reivindicación, a partir del proceso de autoidentificación colectiva basado en formas distintas de vida y de relación con la naturaleza. El ascenso político de dichos grupos se refleja en su reconocimiento por parte de la CF/88 y en las convenciones internacionales ratificadas por Brasil.¹⁹

El proceso de desarrollo capitalista en el campo brasileño no sólo afectó a miles de familias sin tierra asentadas en el país. A pesar de su incorporación normativa, las personas y las comunidades tradicionales se ven hoy fuertemente afectadas por los desastres ambientales, las grandes obras públicas, la invasión de sus territorios tradicionales por grandes acaparadores ilegales y especuladores, además de los bloqueos rutinarios al acceso a recursos naturales imprescindibles para el desarrollo de sus actividades productivas.

De acuerdo con Almeida (2008), estas poblaciones viven en una superficie total de 178 millones de ha, aproximadamente 20% del territorio nacional (tabla 9).

¹⁹ Las *personas y comunidades tradicionales* fueron jurídicamente reconocidas en los artículos 68, 231, 232 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) de la Constitución Federal; por la ley que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (Ley núm. 9.985/2000, artículos 17 y 18); por el Decreto núm. 6.040/2007, que instituye la Política Nacional de Desarrollo de las Personas y Comunidades Tradicionales; por la ratificación de la Convención núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y por la convención relativa al patrimonio mundial, cultural y natural y otros dispositivos estatales y municipales.

▢ Tabla 9 ▢

Personas y comunidades tradicionales

	Área habitada (millones de ha)	Número de familias
Indígenas	110	734.127
Quilombolas	30	2.000.000
Seringueiros	3	36.850
Seringueiros y castanheiros	17	163.000
Quebradeiras de coco-de-babaçú	18	400.000
Atirgiolos por barragens	-	1.000.000
Fundos de pasto	-	140.000
Total	178	4.473.977

Fuente: Almeida (2008).

En los últimos años, los movimientos campesinos han intensificado la reivindicación de sus derechos, ya reconocidos en términos jurídico-formales. El avance de los procesos de deslinde, el gran número de comunidades cimarronas y el sustancial aumento de las poblaciones autoidentificadas a través de factores étnicos, culturales e históricos locales han despertado la reacción de los hacendados. Dichas personas y comunidades desarrollan y reproducen un modo de vida sustentable y armónico con la naturaleza, pues dependen de ella para sobrevivir. Deben tener sus derechos garantizados por el Estado, de modo que se evite que el avance de la frontera agrícola afecte sus territorios.

4. Factores condicionantes de los escenarios

Premisa: una vez que exista el reconocimiento del carácter central de la reforma agraria como política pública de distribución del patrimonio –vivienda y trabajo– y de la agricultura familiar como opción democrática y sustentable para el desarrollo, con equidad social y respeto al medio ambiente, ¿qué hacer?

4.1. Requisitos de la función social de la propiedad

El principio de la función social de la propiedad fue introducido en la legislación brasileña por la EC núm. 10/1946 y revalidado en noviembre de

1964, al inicio del periodo militar, por la Ley núm. 4.504/1964, que en su artículo 2° aseguraba “a todos la oportunidad de acceso a la propiedad de la tierra, condicionada por su función social”. Esa norma fue adoptada por la Carta Magna de 1988 en su artículo 186, que establece los criterios que componen la función social de la propiedad rural. Dicho reconocimiento no concierne sólo a las cuestiones relativas a la política agrícola y agraria, pues también se menciona entre los derechos y las garantías fundamentales del artículo 5 (inciso XXIII) y entre los principios generales de la actividad económica (artículo 170, inciso III).

La adopción del principio de la función social de la propiedad en el ordenamiento jurídico no está en contradicción con la defensa de la propiedad privada, aunque señale límites precisos a la tradición civilista-privatista, asumida en el Código Civil de 1916, que, en líneas generales, concebía la existencia del Estado a partir de la necesidad de proteger la propiedad privada. Incorporado a la Constitución de otros países a lo largo del siglo XX, el principio de la función social de la propiedad marcó el advenimiento de la época histórica que se decidió llevara el nombre de “era de los derechos sociales”. Tal función no restringe el ejercicio del derecho de propiedad; al contrario, integra el contenido de ese derecho y constituye el fundamento de su garantía.²⁰ La propiedad que no cumple su función social no hace justicia a la protección jurídica.

La doctrina de esta función social conjuga el estatuto jurídico del derecho de propiedad con el concepto económico de la misma, que señala su carácter de patrimonio a partir del cual se pueden generar bienes socialmente útiles o de valor social. Al atribuir tal destino a la propiedad rural, la ley brasileña le reconoce a esta última la condición de factor de producción esencial para el desarrollo socioeconómico del país, tanto por los bienes que la tierra es capaz de producir –alimentos y materia prima para la industria– como por el trabajo necesario para la generación de dichos bienes. La tierra deja de ser concebida exclusivamente como mercancía o reserva de valor, para ser considerada como productora de ingresos en función del trabajo. La función social de la tierra valoriza el trabajo en relación con el capital²¹ y confiere primacía a la imagen del productor sobre la del propietario, no para penalizar la propiedad privada, sino para asegurar que su titular dé a ella un destino productivo. El interés social, mencionado en el artículo 184 de la Constitución Federal como

²⁰ Lección dada por el constitucionalista Silva (2006: 274).

²¹ La tesis fue tomada de la obra de Gil (1969: 213). Para un análisis profundo del papel de la función social de la propiedad en el ordenamiento jurídico brasileño, consúltese el libro de Falcão (1995).

razón de expropiación para fines de reforma agraria, es el medio por el cual un predio improductivo se redistribuye a fin de alcanzar su función social.

Dicho principio incide también sobre las pequeñas y medianas propiedades rurales, pero éstas, como las productivas, no son susceptibles de expropiación. Sólo los territorios cuya área es superior a 15 módulos fiscales, tal como lo define la Ley núm. 8.629/1993, se pueden expropiar por incumplimiento de su función social. El conjunto de predios rurales con extensión superior a ese límite corresponde a 2.64% del total de los registrados en el INCRA y abarca 51.4% de la superficie total del país.

Los requisitos de dicha función social de la propiedad rural, definidos en el artículo 186 de la Constitución, son el aprovechamiento racional y adecuado; la utilización apropiada de los recursos naturales disponibles y la preservación del medio ambiente; la observancia de las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo y la explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y trabajadores. La propia función social de la tierra es cumplida cuando esos requerimientos son atendidos simultáneamente.

4.1.1 Aprovechamiento racional y adecuado

De acuerdo con el §1º del artículo 9º de la Ley núm. 8.629/1993, se considera racional y adecuado el aprovechamiento que alcanza un Grado de Utilización de la Tierra (GUT) igual o superior a 80% y un Grado de Eficiencia en la Explotación (GEE) igual o superior a 100%. El GUT se obtiene de la relación entre el área efectivamente utilizable y la superficie aprovechable total del predio.²² El GEE se calcula de la siguiente manera: para productos vegetales, se divide la cantidad recolectada del producto entre el índice de rendimiento establecido por el INCRA para la microrregión homogénea en donde la propiedad está ubicada; para la ganadería, se divide el total de cabezas del hato entre el índice de loteo fijado por el mismo instituto para la zona ganadera donde se localiza el predio. El GEE se obtiene de la suma de los resultados relativos a la producción vegetal y ganadera dividida entre el área utilizada y multiplicada por 100.²³

²² El área aprovechable del inmueble resulta de la diferencia entre el área total y la superficie no aprovechable. El INCRA clasifica como no aprovechables las áreas ocupadas con instalaciones, excepto aquellas que atienden a fines productivos –invernaderos, cementerios, entre otros–, superficies no aptas para explotación, áreas bajo explotación mineral, zonas protegidas por ley ambiental y de preservación permanente.

²³ No pierde la calificación de productiva la propiedad que, por caso fortuito o fuerza mayor, deje de llenar, en el respectivo año, el GEE fijado para su producto o su actividad.

Conforme lo determina el artículo 11 de la Ley núm. 8.629/1993, los índices de productividad se deben actualizar periódicamente con la finalidad de adecuarse al desarrollo técnico del sector agropecuario. La exigencia legal se vincula con el concepto de propiedad productiva y su finalidad es formar criterios técnicos que permitan medir la productividad de un predio rural; en caso de que no cumpla con su función social, la propiedad se declara improductiva y se considera susceptible de expropiación.

Esos índices no están actualizados y han estado vigentes 29 años. El órgano competente para calcularlos y realizar las revisiones de la evaluación, el INCRA, emprendió varios intentos de aplicar la previsión legal que vuelve obligatoria la actualización. Los índices en vigor toman como referencia los datos del Censo Agropecuario 1975 y traducen los patrones de producción de la época.

Aunque esté prevista en la ley la determinación de revisar periódicamente los índices, la falta de un periodo específico y de las condiciones en las que se hará la actualización dificultan su aplicación. El más reciente proyecto de reajuste de los indicadores, elaborado en 2009 por técnicos del INCRA/MDA, y del mapa ofrece parámetros adecuados para suplir esa laguna. En síntesis, se pueden adoptar tres criterios para la agricultura:

- a) Se consideraría como base de cálculo el universo de las actuales informaciones disponibles, abarcando una serie histórica de diez años y excluyendo del promedio los años atípicos, marcados por graves desastres naturales;
- b) Los municipios serían distribuidos, en cada microrregión, según los niveles de productividad y el nuevo índice se obtendría por la productividad promedio del primer cuartil (25%) en esa distribución, y
- c) El nuevo índice no podría ser menor que el vigente ni mayor que el doble de éste. El primer criterio –relativo a la base de cálculo– valdría también para la ganadería, y los parámetros de productividad serían derivados del tercer decil para el GUT y del séptimo decil para el GEE de la distribución de los municipios, según los índices promedios de loteo –número de cabezas del hato por área– de cada zona ganadera. Sería deseable que la declaración legal, referente a la actualización de los índices, contuviera instrucciones de efecto semejante que impidieran sistematicidad a su ejecución.

4.1.2 Utilización adecuada de los recursos naturales disponibles y preservación del medio ambiente

El §2º del artículo 9º de la Ley núm. 8.629/1993 define como adecuada la explotación de los recursos naturales que mantiene el potencial productivo de la propiedad. El requisito compromete al propietario a promover métodos de conservación y recuperación del suelo y a utilizar con responsabilidad insumos que degradan la fertilidad de la tierra. La preservación del medio ambiente, referida en el §3º del mismo artículo, hace referencia al mantenimiento de las características propias del medio natural, del equilibrio ecológico de la propiedad y de la calidad de vida de las comunidades vecinas.

Tal exigencia permite alargar el concepto de función social y alude a una función socioambiental de la propiedad. Ésta se reafirma en el artículo 225 de la CF/88, que reconoce a todos el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado e impone al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para la presente y para las futuras generaciones. La misma ley, que reglamenta las prescripciones constitucionales relativas a la política agraria, excluye del concepto de superficie agrícola aprovechable a las zonas de preservación permanente y a las que están protegidas por leyes ambientales, como las reservas legales.

Las zonas de preservación permanente por imposición legal, cuya protección se define en el artículo 2º del Código Forestal (Ley núm. 4.771/1965), son espacios destinados a la protección de las aguas y los suelos y está prohibida su explotación de cualquier tipo. Se consideran de conservación permanente los bosques ribereños, aquella vegetación ubicada alrededor de las lagunas, de reservas de agua naturales o artificiales, de manantiales, en la cima de montañas, sobre todo en altitudes elevadas, cuevas, marismas y especialmente en dunas y manglares, así como en el borde de canteras y mesetas.

Además de éstas, el código establece como áreas de preservación permanente creadas por decreto público, también prohibidas a cualquier explotación, las que atienden a objetivos ambientales específicos como atenuar la erosión, formar áreas de protección a lo largo de carreteras y vías férreas, proteger sitios de valor científico o histórico, mantener el ambiente necesario para la vida de las poblaciones silvícolas y proteger especies en peligro de extinción, entre otros. Las áreas de reserva legal, a su vez, corresponden a un porcentaje de la superficie total de un predio rural destinado a la protección de la biodiversidad y a la conservación de los procesos ecológicos. La vegetación comprendida en la zona de reserva legal no se puede deforestar.

Las disposiciones del Código Forestal respecto de la reserva legal fueron modificadas en parte por la Medida Provisoria (MP) 2.166-67/2001, que amplió los porcentajes de las zonas bajo protección: 80% en el caso del área forestal en propiedad en la Amazonia Legal;²⁴ 35% para predios en el Cerrado. Dentro de los límites de dicho territorio, el propietario está autorizado para compensar, en otra área de la cuenca, un máximo de 15% de ese total, en tanto cumpla con la restricción en 20% de la superficie de su propiedad–, y 20% para los predios rurales de otras regiones. La ley obliga al propietario a notificar el área de reserva legal al registrar el predio. De acuerdo con la MP, la localización de esta reserva la debe aprobar un órgano oficial, con base en criterios como la división económico-ecológica, el plan del complejo hidrográfico, el plan director municipal, otras divisiones ambientales y la función social de la propiedad.

Sin embargo, el Proyecto de Ley (PL) núm. 6.424/2005, en curso en el Congreso Nacional, pretende introducir alteraciones en el Código Forestal que pondrían en riesgo las reservas legales de la Amazonia Legal y de la selva nativa que ellas albergan; el principal objetivo de la propuesta es permitir que 30% de las reservas legales de la región puedan ser reconstituidas mediante la plantación de especies exóticas como, por ejemplo, las palmáceas. El cambio permitiría el avance a gran escala en la región del monocultivo de dendé,²⁵ materia prima para la producción de biocombustibles. En términos prácticos, reduciría la reserva legal en la Amazonia de 80% a 50%, en vista de que la introducción de especies exóticas no favorece la preservación del ecosistema forestal ubicado en los predios rurales, y, al contrario de lo que predicen los hacendados, no garantizaría la preservación de la Amazonia. El aceite de dendé, extraído de la palma, es el segundo más comercializado en el mundo, después del de soya.

Si se aprueba, la modificación propuesta en esta iniciativa restringiría la aplicación del principio de la función social de la propiedad para los procesos de expropiación. El retroceso que la medida provocaría a las políticas de reforma agraria tendría un impacto particularmente negativo en un momento en el que se celebran los primeros dos casos en la historia del país de expropiación por incumplimiento de las leyes ambientales –el de la Hacienda Nova Alegria, en Felisburgo (MG), y el de la Hacienda Escalada do Norte, en Rio Maria (PA).

²⁴ La Amazonia Legal es un área que engloba nueve estados brasileños pertenecientes a la cuenca amazónica y a las zonas donde se desarrolla la vegetación amazónica.

²⁵ El dendezeiro es un tipo de palma originaria de África occidental, pero fue naturalizada en Brasil; su tamaño puede llegar hasta 30 metros de altura; contiene semillas y frutos de los cuales se extrae el aceite de dendé.

4.1.3 Observancia de las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo

Se establece en el §4º del artículo 9º de la Ley núm. 8.629/1993 que el cumplimiento de las normas que regulan las relaciones de trabajo involucra no sólo el respeto a las leyes laborales y a los contratos colectivos de trabajo, sino también el acatamiento de las disposiciones que rigen los contratos de arrendamiento y sociedades rurales. Las relaciones de trabajo en el campo son reguladas por la Ley núm. 5.889/1973, parcialmente modificada por la núm. 11.718/2008, que, a su vez, revocó enmiendas hechas al dispositivo original por la MP núm. 410/2007. Ésta autorizaba dispensar la firma del “documento oficial de trabajo” para los contratos de hasta dos meses de los trabajadores rurales, lo que, dando apariencia de legalidad a una relación de trabajo precaria, permitía disimular una situación de semiesclavitud bajo la imagen de un contrato temporal. La Ley núm. 11.718/2008 corrigió esa distorsión, tornando obligatoria la formalización del trabajador temporal y asegurándole una remuneración equivalente a la del trabajador rural permanente.

La regulación de la relación laboral en el campo tiene precisamente por objetivo impedir la explotación del trabajo esclavo. La ley determina que los lugares de prestación de servicios en el campo deben atender a las normas de seguridad e higiene, y fija, respectivamente, en 20 y 25% los descuentos por concepto de vivienda y suministro de alimentos sanos y vastos, a precios de mercado, aplicables al salario del empleado. Otro dispositivo útil para el combate al trabajo esclavo, incluido por la Ley núm. 11.178/2008 en la núm. 5.889/1973, determina que sólo el productor rural, persona física directamente dedicada a la actividad agroeconómica, podrá contratar trabajadores a corto plazo; esta regla inhibe la actuación de los intermediadores de mano de obra rural –los “gatos”–, usados por propietarios rurales para reclutar trabajadores en otras regiones o en periferias urbanas, posteriormente sometidos a condiciones laborales análogas a las de un esclavo. Ni la ley reformada ni el pacto acordado a mediados de 2009 por empleados fabriles con el gobierno federal han suspendido la práctica del pago a destajo, adoptada en los cañaverales, que somete a los trabajadores a jornadas exhaustivas y sujeta su remuneración al peso de caña cortada.

Definida como crimen contra los derechos humanos, la explotación de trabajo esclavo se trata como un caso de falta de respeto a la regulación laboral, a efectos de caracterizar el incumplimiento de la función social de la propiedad. Este tema se aborda más adelante, pero es

oportuno observar que la violación de las normas que rigen las relaciones laborales no se confunde con el uso de trabajo esclavo.

La frontera entre el delito y el incumplimiento de la obligación laboral es bastante tenue en el medio rural. La existencia de una ley específica, como la PEC núm. 438/2001, delimitaría esa distinción y, a la par del supuesto de expropiación por infracción al principio de la función social, haría también susceptible de expropiación –sin derecho a indemnización– el predio donde se sometiera la existencia de personas a condiciones semiesclavistas de trabajo.

4.1.4 Explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y de los trabajadores

Atender las necesidades básicas de los que trabajan la tierra, el reconocimiento de las normas de seguridad laboral y la convivencia pacífica son los elementos que, según el párrafo 5º del artículo 9º de la Ley núm. 8.629/2003, definen la idea de bienestar contenida en este instrumento jurídico. Aunque su formulación no lo mencione expresamente, estos requisitos podrían, en un caso concreto, servir de fundamento para la proposición de acciones de expropiación de predios en donde la inspección constatará la utilización inadecuada de plaguicidas. Tanto las irregularidades en el manejo y aplicación, que contrarían las normas de seguridad en el trabajo, como el abuso de agrotóxicos –en casos de violación del límite permitido y del empleo de sustancias prohibidas–, podrían figurar entre las razones para justificar la expropiación de un predio rural por causas de interés social, para los fines de la reforma agraria.

Brasil es el mayor consumidor mundial de plaguicidas y la notificación de casos de intoxicación es, de modo general, menor que el número presumible que ocurre en realidad. La confrontación de los datos del SINITOX, de la FIOCRUZ, con los datos del Censo Agropecuario 2006, del IBGE, revela esa disparidad: mientras el SINITOX registraba, en 2006, 6.3 mil intoxicaciones, el censo, cuyo levantamiento es de origen declaratorio, constató que en 25 mil agronegocios había ocurrido al menos un caso de intoxicación por plaguicidas. El número de los establecimientos rurales que reportan la utilización de éstos creció 53% de 1996 a 2006.

Los órganos competentes para registrar y autorizar el uso de plaguicidas son el MAPA, el IBAMA y la ANVISA. Esta última es responsable por la clasificación toxicológica de éstos y por la fijación de límites de uso

e intervalo de seguridad –entre la aplicación y la comercialización– para cada cultivo agrícola. La adulteración química de los compuestos y el uso de sustancias prohibidas pueden causar cáncer y desregulación endocrina en trabajadores rurales y consumidores, además de contaminar animales y al medio ambiente.

El Censo Agropecuario 2006 constató que de 5.2 millones de comunidades rurales en el país, 1.5 millón utiliza plaguicidas; en 56.3% de estos casos, la aplicación del veneno se hace sin orientación técnica. El método de aplicación más común es la atomización manual, adoptado en 84.7% de los lugares que relatan casos de intoxicación; el atomizador, acoplado a la espalda, expone al aplicador al riesgo de derrame y de contacto directo con sustancias tóxicas. Según el censo, es poco significativo el número de sitios que adoptan prácticas alternativas, como el control biológico (1.3%), la quema de residuos agrícolas (0.9%) y el uso de repelentes, caldas o anzuelos (7.8%), capaces de sustituir o aminorar la utilización de plaguicidas. Procesos característicos de la agricultura orgánica o agroecológica registran también una baja adhesión (1.7%).

El entendimiento de que el empleo indebido de plaguicidas representa un caso de incumplimiento de la función social de la propiedad podría no sólo ampliar las posibilidades legales de expropiación por causa de interés social, sino también estimular a los propietarios a cumplir con los parámetros oficiales que regulan el uso de sustancias químicas en la agricultura y a conocer y aplicar, en alguna medida, los métodos agroecológicos de cultivo.

4.2 El límite máximo de propiedad como instrumento de regulación del mercado agrario y de democratización del acceso a la tierra

La demanda histórica de los movimientos sociales que militan en favor de la democratización del acceso a la tierra y de la reforma agraria es la institución de un límite máximo para la propiedad, lo cual tiene por objetivo eliminar el latifundio por extensión, considerando que la concentración de grandes áreas rurales en manos de una minoría es intrínsecamente adversa a la idea de función social de la propiedad. La fijación de ese límite señalaría un criterio regulador del mercado agrario, operando, a la manera de los mecanismos que inhiben la formación de monopolios en otros sectores productivos, como un principio normativo capaz de modificar el patrón dominante de la estructura agraria brasileña,

marcada por una fuerte polarización entre, por un lado, la persistencia y el avance del latifundio y, por otro, la proliferación de minifundios. Esas dos modalidades de propiedad rural son expresiones del problema de la concentración agraria, y la reforma agraria, tal como advertía el Estatuto de la Tierra, en el §2º del artículo 11, deberá procurar la erradicación de ambos.

La experiencia en otros países para establecer límites máximos a la propiedad ha variado según sus respectivas estructuras de la tierra y dimensiones territoriales. De modo general, se puede decir que la realización de una reforma agraria es una etapa común en la trayectoria de los países desarrollados, aunque ésta no siempre se haya efectuado en todas partes con los mismos modelos. En Europa, donde prácticamente no existen propiedades rurales de extensión superior a 500 ha, algunos países adoptaron un límite máximo de la propiedad (por ejemplo, Bulgaria, 30 ha), mientras otros constituyeron órganos de control del mercado de predios agrícolas (en Francia, donde las propiedades tienen un tamaño promedio de 7 ha y actúan instituciones específicamente enfocadas a llevar a cabo la planeación territorial).

En Sudamérica, países como Perú, Uruguay, Chile y Bolivia han practicado políticas semejantes de delimitación del área de las propiedades rurales; en Chile, por ejemplo, ese límite varía de 80 hasta 300 ha, para las tierras de peor calidad, y en Bolivia un plebiscito realizado el año pasado estableció como límite máximo la extensión de 5 mil ha. En Corea del Sur y Japón figuran disposiciones de otro género; en la primera, por ejemplo, el gobierno propuso recientemente extender el límite de 3 a 20 ha de superficie por propiedad rural. En Estados Unidos, donde se ha registrado en los últimos años un aumento de la concentración agraria, el proceso de colonización del interior del país, modelado por el Homestead Act (1862), obedeció igualmente a un límite de área a ser ocupada por cada familia: 65 hectárea.

Asimismo, en Brasil, un proyecto de ley que intentara fijar límites a la propiedad de la tierra no sería una excepción histórica. Las cartas regias del 27 de diciembre de 1695 y 7 de diciembre de 1697, que regulaban la concesión de asignaciones, establecían que no deberían exceder un territorio igual a 2 400 y 1 800 ha, respectivamente, teniendo en cuenta “que no se cultivarán las tierras por la mayor parte y por encontrarse muchos moradores sin fecha alguna”.²⁶ Un permiso del 5 de octubre 1795 determinaba que las tierras muy próximas a las capitales, “donde es más frecuente el comercio y mucho mayor el número de

²⁶ Carta Regia de 27 de diciembre de 1695 (*apud* Pinto Júnior y Farias, 2007).

moradores”, no se podrían conceder en tamaño mayor a 1 200 ha, a fin de que hubiera “entre todos los dichos moradores la igualdad que merecen”. Esos dispositivos estuvieron vigentes por poco tiempo y la Ley de Tierras de 1 850, que promovió la mercantilización de la tierra al disponer que la única vía de acceso a la propiedad de la misma sería la compra, no sólo reforzó el vínculo entre patrimonio y poder político, sino también operó la conversión mágica de *tierras improductivas* en *reservas de valor*, que está en la base del problema brasileño de la concentración agraria.

Si, por un lado, es posible atribuir a las raíces históricas de la colonización el patrón concentrador de la estructura agraria del país, por otro, la persistencia y aun el agravamiento de esa estructura se explican en buena medida por el proceso de transformación técnica de la producción agrícola, ocurrido en la segunda mitad del siglo XX, que, privilegiando la gran propiedad a través de una política de créditos alimentada por fondos públicos, mantuvo inalterado el régimen de concentración de tierras. Conocido como modernización conservadora, ese proceso, en pleno funcionamiento, expulsó mano de obra agrícola y actualizó, bajo el nombre de agronegocio, el histórico modelo de explotación caracterizado por la gran propiedad de los monocultivos dirigidos a la exportación. Ese modelo se ha especializado en batir récords de cosecha y en hacer proliferar la pobreza en el medio rural. Para mostrar la correlación entre la estrategia económica que prestigia el agronegocio y el aumento de la miseria en el campo, bastará mencionar el ejemplo de Campos Lindos: el municipio de Tocantins, que encabeza la lista de los más pobres del país y que, en 2008, recaudó al menos US\$ 78.5 millones de dólares con la exportación de soya.

Los movimientos sociales rurales y las entidades defensoras de la reforma agraria, reunidos desde 2000 en el Foro Nacional por la Reforma Agraria y Justicia (FNRA), han promovido una campaña en favor del establecimiento de un límite máximo para la propiedad de tierra. Su objetivo es insertar en el artículo 186 de la Constitución Federal un inciso que fije en 35 módulos fiscales –esto es, 35 veces el tamaño de una pequeña propiedad del mismo municipio–²⁷ el tamaño de los terrenos rurales. Según la propuesta, todas las superficies mayores a ese límite serían incorporadas al patrimonio público y destinadas a la reforma agraria.

²⁷ De acuerdo con el §2º del artículo 50 de la Ley núm. 6.746/1979, el módulo fiscal de cada municipio se determinará tomando en cuenta: a) el tipo de explotación predominante; b) el ingreso obtenido en ese tipo de explotación; c) otras explotaciones existentes en el municipio que, aunque no predominantes, sean significativas en función del ingreso o área utilizada, y d) el concepto de *propiedad familiar*.

Se estima que la aprobación de esa enmienda liberaría aproximadamente 200 millones de ha para la reforma y afectaría a poco más de 50 mil propiedades rurales, aproximadamente 1% del total. El FNRA planea realizar, en septiembre de 2010, un plebiscito de iniciativa popular para definir el límite de la propiedad de la tierra.

4.3 Costos de la expropiación: el impacto de los intereses compensatorios sobre el valor de las indemnizaciones por interés social

Conforme el artículo 15-A, aumentado por la MP núm. 1.774-22/1999 –y sus subsecuentes reediciones– al decreto de Ley núm. 3.365/1941, son llamados compensatorios los intereses destinados a reparar la pérdida del ingreso sufrida por el propietario cuando, habiendo una resolución previa sobre la posesión en el curso de una acción de expropiación por interés social, haya divergencia entre el precio depositado en juicio por el INCRA y el valor del bien fijado en la sentencia, mediando la asesoría de algún perito especializado. En su versión original, el texto determinaba que los intereses compensatorios deberían incidir, a una tasa anual máxima de 6%, sobre la diferencia eventualmente verificada entre esas estimaciones, hasta el pago de la indemnización dictada por decisión final conforme a derecho. Arbitrada esta última, el retraso en el finiquito responsabilizaría al Estado por el pago de intereses moratorios al propietario que hubiera sufrido la pérdida del bien. El §2º del referido artículo dispensaba al ente público de pagar intereses compensatorios cuando el predio poseyera grados de utilización de la tierra y de eficiencia en la explotación iguales a cero.

Tres puntos esenciales de esa ley fueron sujetos a revisión a petición del Supremo Tribunal Federal (STF), en el juzgado de Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) núm. 2.332-2/DF, en 2001. En su decisión preliminar, evocando el principio constitucional de la justa y previa indemnización, el STF suspendió la determinación legal que fijaba en 6% la tasa de intereses compensatorios. Con eso, se volvió a considerar, como parámetro de indexación de los intereses compensatorios, la tasa anual de 12%, prevista en el sumario 618 del STF de 1984. El tribunal firmó el dictamen de que la base del cálculo de esos intereses sería la diferencia entre 80% del precio ofertado en juicio y el valor del bien definido en sentencia. Finalmente, el STF reconoció como inconstitucional la no incidencia de intereses compensatorios en los casos de expropiación de

predios cuyo grado de productividad fuera nulo; en otros términos, la eventual improductividad del inmueble no excluye al expropiante del pago de las cláusulas compensatorias. La decisión tuvo por base el principio de que la indemnización opera no sólo para reparar la pérdida del ingreso del bien, sino para compensar la propia pérdida del bien sin haber recibido un precio justo.

La interpretación del STF volvió dominante la jurisprudencia que, prevaleciendo sobre el contenido normativo de la MP, ha adoptado la tasa de 12% aa, a título de aplicación de los intereses compensatorios. El INCRA ha adoptado sucesivas veces, sin éxito, las decisiones que ha tomado el referido tribunal. La consecuencia objetiva de la restauración de la alícuota de 12%, derivada de la suspensión judicial de la tasa de 6% prevista en la MP, es el aumento de los costos derivados de la reforma agraria en el país. En 2006, por ejemplo, de los R\$160 millones utilizados por el instituto en procesos de obtención de tierras a través de la expropiación de predios rurales, aproximadamente 50% se gastó en el pago de intereses compensatorios. El aumento real de esos costos, resultante de la aplicación de la tasa de 12%, no se puede ponderar rigurosamente sin tomar en cuenta la disparidad, desde el punto de vista macroeconómico, entre el momento en que se fijó aquella alícuota –en aquel año, la inflación superó la marca de 200%– y la situación actual, que registra una inflación de 6% aa, aproximadamente. Como el cálculo de indemnización presentado en los informes técnicos del INCRA es frecuentemente contestado en juicio, en especial en las regiones donde el mercado de tierras es dinámico, la recurrencia de los casos de diferencia entre el precio ofrecido por el Estado y el valor del bien fijado en sentencia tiende a volver regla –y no una eventualidad– la cobranza de interés compensatorios.

Aunque fundamentada en el principio constitucional de la indemnización justa para el propietario, cuyo bien fue expropiado por un acto unilateral del Poder Ejecutivo, no deja de parecer incongruente que se paguen intereses a título de compensación por las ganancias suspendidas que genera la explotación de predios improductivos, sobre todo si éstos tienen un índice de productividad nulo. La propiedad que genera ganancias es productiva y, por definición, no es susceptible a acciones de expropiación.

La MP que alteró el decreto de Ley núm. 3.365/1941 ya había realizado modificaciones en la generación de intereses compensatorios, relacionándolos no con la ganancia, sino con los ingresos. La suspensión por parte del STF del dispositivo que excluía del derecho a recibir dichos intereses a las propiedades con grados de uso de la tierra y explotación

económica iguales a cero acaba por imponer una inflación artificial y excesiva a los costos de la reforma agraria. Al considerar sólo ese aspecto jurídico-legal, un predio de 10 mil ha en donde existiera un patio cultivado de legumbres o donde pastara una pareja de vacas produciría ingresos y, por consiguiente, su propietario se haría acreedor a los intereses compensatorios en caso de sufrir un proceso de expropiación. La hipótesis, a pesar de ser exagerada, sirve para ilustrar cómo un mecanismo de aplicación restricta, como los intereses compensatorios, puede generar una interpretación contraria a la ley y subordinar la realización del interés social a la defensa del derecho absoluto de la propiedad.

El Código Civil prevé en el artículo 404, párrafo único, el pago de interés moratorio con función de reparación de daños, el cual puede recibir un complemento financiero si se prueba que el valor indemnizado no es suficiente para cubrir el perjuicio sufrido. Esta situación no sólo viola la ley de usura²⁸ (decreto de Ley núm. 22.626/1933), sino que configura un auténtico enriquecimiento sin causa, plenamente vedado por la codificación civil.

Una investigación reciente emprendida por la Procuraduría Federal del INCRA demostró que los intereses compensatorios representan un gasto anual de aproximadamente R\$500 millones; alrededor de 49% del cual es pagado en las acciones de expropiación. Esto significa que por cada R\$2.00 empleados en indemnizaciones, R\$1.00 se destina al pago de intereses. Considerándose los demás intereses retribuidos a los propietarios rurales –moratorios y remuneratorios–, el porcentaje de gastos se eleva 62% respecto del valor de las indemnizaciones, que equivale a casi dos tercios del total.

No es superfluo señalar que los intereses crecen mientras los procesos de expropiación se tramitan en las cortes, lo que anima a los propietarios a usar instrumentos jurídicos dilatorios. Además de eso, la ley autoriza al expropiado a recibir, antes de la conclusión del proceso, 80% del valor depositado en la forma de Títulos de la Deuda Agraria (TDA). Los intereses son cobrados sobre el total de la indemnización contestada. En esos términos, la demora procesal interesa al expropiado, quien pasa a ser propietario de títulos públicos de alta liquidez y rentabilidad. En 2009, de todo el presupuesto de R\$950 millones para obtención de tierras, la Unión pagó R\$126 millones por intereses compensatorios derivados de procesos de años anteriores. De acuerdo con un estimado del INCRA, ese recurso permitiría asentar a 2.1 mil familias en 42 mil ha de tierra.

²⁸ Decreto-ley que define como ilegal la cobranza de tasas de interés superiores al doble de la tasa legal.

En un ambiente económicamente estable, no hay ningún instrumento financiero con este nivel de rentabilidad. El Poder Judicial no sólo duplica los gastos públicos con indemnizaciones desproporcionales, sino que premia con ellas las formas de violación de la función social de la propiedad, debido a las cuales se realiza la expropiación. Por lo tanto, no falta seguridad jurídica a los propietarios de tierras.

4.4 La explotación del trabajo esclavo: la PEC núm. 438/2001

Conocida como *PEC del trabajo esclavo*, ésta engloba a la núm. 232, presentada en 1995 en la Cámara de Diputados por el diputado Paulo Rocha, y la núm. 57, del senador Ademir Andrade, aprobada en segundo turno por el senado federal en 2001. Como los contenidos de las propuestas eran equivalentes y la segunda ya había sido aprobada por los senadores, ésta, al ser enviada a la Cámara de Diputados, fue adherida a la propuesta de 1995 y se pasó a tramitar bajo el registro núm. 438/2001. La enmienda propone reformar el artículo 243 del texto constitucional, cuyo enunciado determina la expropiación inmediata de las tierras en donde sean localizados cultivos ilegales de plantas psicotrópicas y la subsecuente reversión del área en asentamiento de colonos, con vistas a la producción de productos alimenticios y al cultivo de especies medicinales. La PEC núm. 438 da una nueva redacción al dispositivo, argumentando como causa de expropiación del predio la constatación de explotación de trabajo esclavo, estableciendo el destino específico del área a la reforma agraria, con el asentamiento prioritario de los trabajadores liberados.

Esta propuesta fue aprobada en primer turno por el pleno de la Cámara en agosto de 2004. Ese éxito se explica en gran medida por la conmoción pública que siguió al asesinato, en enero de aquel año, de tres auditores y un chofer al servicio del MTE, en el municipio de Unaí (MG). El grupo sufrió una emboscada al intentar fiscalizar propiedades rurales en la región por denuncia de trabajo esclavo. Desde entonces, sin embargo, la propuesta aguarda la votación a dos vueltas. Pero, en virtud de alteraciones incluidas por miembros de la bancada de los hacendados, con el intento de extender los efectos punitivos de la enmienda a predios urbanos en donde sea cometido el uso de trabajo esclavo, la PEC deberá retornar al senado después de su definitiva aprobación en la Cámara.

Las entidades asociadas de los propietarios rurales y sus representantes parlamentarios condenan públicamente la explotación del

trabajo esclavo y se empeñan en divulgar a los productores las exigencias necesarias para la formalización del vínculo con los empleados. Por otro lado, los liderazgos de dichos grupos a veces han buscado deslegitimar las inspecciones de los fiscales del MTE en agronegocios y creado dificultades para la aprobación de la PEC núm. 438. En 2005, por ejemplo, los miembros de la Confederación Nacional Agrícola y Ganadera intervinieron en favor de los intereses de la destilería Gameleira, en Confresa (MT), para asegurar la conclusión de los trabajos de cosecha en la propiedad en donde habían sido liberadas 1 003 personas sometidas a trabajo esclavo. Dos años después, el rescate de 1 064 personas reducidas a condición análoga a la de esclavo en la hacienda Pagrisa, en Ulianópolis (PA), provocó la reacción de algunos senadores que, en defensa de la empresa, viajaron a la región a fin de proceder a una evaluación externa, refutando el parecer de los fiscales del MTE.

La preservación del derecho de propiedad como valor absoluto –por lo tanto, colocado sobre el interés social o incluso de los derechos humanos– y la preocupación de mantener el *status quo* de la clase de los terratenientes explican por qué las entidades y los representantes de los hacendados se exponen al riesgo de defender la parcela diminuta de los propietarios que, explotando el trabajo esclavo, no sólo practican competencia desleal en el mercado, ya que no tienen costos laborales, sino además causan perjuicio a la imagen del sector agrícola brasileño en el país y en el exterior. Según el politólogo Leonardo Sakamoto,²⁹ la explotación del trabajo esclavo contemporáneo se ha constituido como medio de acumulación primitiva de capital, integrado al proceso de modernización técnica de la producción y conjugado con la expansión de la frontera agrícola. No se trata de un resquicio de las relaciones arcaicas de trabajo en el campo; las acciones fiscales del MTE registran casos de trabajo esclavo en latifundios que cuentan con alta tecnología y cuya producción está destinada tanto al mercado interno como a la exportación. En algunas haciendas, se han identificado pistas para los aviones de los hacendados, y no es raro que el tratamiento del ganado incluya raciones balanceadas, vacunación y control de natalidad con inseminación artificial.

Sakamoto (2007) observa que las haciendas en donde se explota el trabajo esclavo participan en cadenas productivas de gran importancia económica. Como el número de propiedades donde el delito ocurre es pequeño, en comparación con la extensión de los mercados en que ellas se insertan, y puesto que las empresas que compran de las haciendas y ven-

²⁹ Autor de la tesis de doctorado *Los accionistas de la "Casa-grande": la reinversión capitalista del trabajo esclavo contemporáneo* (2007).

den a la industria y al consumidor trabajan, de modo general, con diversos proveedores, el producto *sucio* del trabajo esclavo acaba por mezclarse en la comercialización con la producción socialmente responsable. La cadena productiva del trabajo esclavo tiene ramificaciones en la producción de carne bovina, alcohol –en la etapa de cosecha de la caña–, acero –en las carbonerías que surten a las usinas de arrabio–, algodón y soya, para desmontar el área de plantación.

Entre 1995 y 2009, se rescataron 36 169 trabajadores en 2 485 predios inspeccionados por la División de Fiscalización para la Erradicación del Trabajo Esclavo del MTE.³⁰ Los trabajadores reducidos a la condición de esclavos son, en general, reclutados por un intermediario, el “gato”, en regiones distantes al sitio de la prestación del servicio. Según datos de la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT) y de la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT),³¹ del total de 1 738 casos registrados entre 2003 y 2009, 59% están relacionados con la ganadería. Sólo en esa actividad se liberaron, a lo largo de esos años, casi 10 mil trabajadores semiesclavizados, utilizados principalmente en la deforestación para la apertura de áreas para el ganado –tarea llamada *limpieza de selva virgen*– y para retirar arbustos y maleza, el corte del *juquiá*. La labor se hace manualmente e involucra la aplicación de herbicidas tóxicos, pero los trabajadores no disponen de los equipos de protección recomendados por la ley o son forzados a contraer deudas para hacer uso de ellos y otros instrumentos de trabajo. A esto se suman los gastos por alojamiento, alimentación y otros más que el trabajador se ve obligado a finiquitar y funcionan, junto con la intimidación física y la retención de documentos, como medios de restricción de la libertad.

La explotación del trabajo esclavo frecuentemente se hace acompañar de delitos de acaparamiento de tierras y de daños al medio ambiente. La región de la Amazonia Legal registra las mayores incidencias de esclavitud, y los estados en donde se ubica la mayor parte de las propiedades que integran la lista *sucia* del MTE son los mismos que destacan en los registros de devastación forestal; considerando datos de 2003 a 2009, Pará y Mato Grosso responden, respectivamente, por 26.5% (8 436 personas) y 12.10% (3 851 personas) del número de trabajadores rescatados.³² Según la coordinación del Proyecto Nacional del Combate

³⁰ Fuentes: reportes específicos de la División de Fiscalización para la Erradicación del Trabajo Esclavo, DETRAE/MTE. Actualizado el 10 de diciembre de 2009.

³¹ De acuerdo con los datos de la CPT y de la SIT, sólo 62% de los casos denunciados son fiscalizados.

³² Datos de la CPT –recolección y procesamiento– actualizados el 26 de noviembre de 2009.

al Trabajo Esclavo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aproximadamente 60% de las propiedades en donde auditores fiscales encuentran personas en condiciones análogas a las de esclavos no tiene registro en el INCRA. Cuando la tierra es pública, como ocurre en la gran mayoría de los casos, el INCRA puede solicitar la reintegración de la posesión del área y destinarla a la reforma agraria.

Los casos de trabajo esclavo multados por la fiscalización y confirmados después del proceso administrativo pueden suscitar, por parte del INCRA, el pedido de expropiación del predio, para fines de reforma agraria, con base en el incumplimiento de la regulación laboral, que integra el principio de la función social de la propiedad.

Dicha previsión legal es considerada insuficiente e inadecuada tanto para cohibir la explotación del trabajo esclavo como para volver más efectiva la política de la reforma agraria. Estrictamente hablando, la utilización de mano de obra sometida a condiciones de semiesclavitud no constituye una cuestión laboral, sino se trata de un delito contra los derechos humanos, objeto de convenciones internacionales de las cuales Brasil es signatario y tipificado en el artículo 149 del Código Penal, que corresponden a las hipótesis de trabajo forzado, servidumbre por deudas, jornada exhaustiva y trabajo degradante. Aun así, la acción de expropiación por inobservancia de los requisitos de la función social impone al INCRA la obligación de indemnizar el propietario, y dado que el valor de la reparación es con frecuencia contestado judicialmente, el proceso de adquisición de la tierra es caro y lento. Con la aprobación de la PEC, las propiedades en donde fuera encontrado trabajo esclavo serían expropiadas sin importar la indemnización al propietario.

4.5 Los *impasses* jurídicos en torno del mecanismo de la resolución de la posesión

No existe una indefinición legal en cuanto a los presupuestos jurídicos exigidos y al plazo fijado para que el INCRA, en la condición de órgano federal ejecutor de la reforma agraria, resuelva la posesión del predio cuya expropiación es objeto de acción judicial. Al despachar la petición inicial de esa acción, el juez, mediante el artículo 6° de la Ley Complementaria núm. 76/1993, debe conceder hasta 48 horas para la resolución sobre la posesión en favor del Estado. La norma no delega al arbitrio del juez esa decisión: aquélla determina que la posesión sea aprobada en acto continuo después del recibimiento de la acción. La petición inicial, según

la ley, estará acompañada de la documentación relativa a la identificación del predio, del decreto presidencial que la declara ser de interés social para fines de reforma agraria, además del laudo de revisión y evaluación administrativa, elaborado por el INCRA, y de los comprobantes de depósito en juicio y del lanzamiento en TDA del valor ofrecido para la indemnización al propietario, referentes respectivamente al pago por la mejoras útiles y necesarias y al pago por la tierra limpia.

El cumplimiento de dichos requisitos es condición para aceptar la petición inicial y debería garantizar la concesión de la resolución de la posesión, sobre todo porque, al depositar previamente en juicio el pago de la indemnización, el INCRA compromete una parte de su presupuesto y deja de poder disponer de esa cláusula para otros fines. No es sólo para evitar el desperdicio de recursos públicos que la ley establece que el proceso de expropiación de predio por interés social para fines de reforma agraria obedece un proceso sumario, con el diferimiento inmediato de la resolución sobre la posesión; en efecto, la resolución no finaliza la acción judicial –dado que el valor de la indemnización y el laudo oficial que atestigua la improductividad del área son susceptibles de contestación por el expropiado–, pero ésta permite que el INCRA pueda iniciar los trabajos de asentamiento.

Como ejemplo de lo que sucede en los casos de expropiación por utilidad pública, en donde el propietario no tiene derecho de alegar la inutilidad de la obra por la cual su predio será expropiado, el artículo 9º de la Ley Constitucional (LC) núm. 76/1993 establece que, en la contestación relativa a las acciones de expropiación para fines de reforma agraria, no cabe al afectado discutir el interés social declarado mediante decreto presidencial.³³ Si, eventualmente, quedara comprobado que el predio cumplía la función social, no por eso el interés social que justifica la expropiación deja de existir; en esas circunstancias, la indemnización a la que se hará acreedor el propietario se deberá pagar, según la Ley núm. 4.132/1962, en efectivo y por única vez, y no más, en los términos de la Ley núm. 8.629/1993, en TDA (para tierra limpia) y en efectivo (para mejoras realizadas). Esa conversión no tiene aplicación automática,³⁴ y

³³ En el artículo "Ley agraria: cuidado con el optimismo", Abramovay, Carvalho Filho y Sampaio (1993: 100-105) desarrollan esa comparación.

³⁴ En "La legislación y los *impasses* de la política agraria", Almeida, Storel Filho y Moraes (2005: 67-84) defienden el incremento de un cuarto párrafo al artículo 12 de la Ley núm. 8.629/1993, a fin de convertir, en acción de expropiación por interés social en la forma de la Ley núm. 4.132/1962, las acciones de expropiación que establezcan, en definitiva, el cumplimiento adecuado del inmueble de su función social. Según la propuesta de los autores, el propietario, en ese caso, podría concurrir a, además de la indemnización en efectivo y en parte única que la Ley núm. 4.132/1962 le garantiza, una indemnización por pérdidas y daños, con base en el artículo 37, §6º de la Constitución.

las decisiones judiciales que suspenden la resolución de posesión dada al INCRA no determinan la reintegración en beneficio del propietario y acaban por provocar un doble perjuicio al erario público, ya que los asentados son obligados a desocupar el predio, dejando atrás el trabajo iniciado, por lo que el Estado tendrá que asumir nuevamente los costos de adquisición de tierras, de instalación del proyecto, de asistencia técnica y otras políticas agrarias en favor del mismo grupo.

Las decisiones judiciales que dan causa a tales situaciones, generando inseguridad jurídica y agravando conflictos preexistentes, tienen su origen, la mayoría de las veces, en el desconocimiento por parte de los magistrados de la determinación legal que prevé la concesión de resolución de la posesión. Esa circunstancia se explica, en parte, por el predominio jurisprudencial de la interpretación privatista del derecho de propiedad y por las contradicciones en la reglamentación del proceso de expropiación. La interpretación privatista desentona con el estatuto que el ordenamiento jurídico reconoce en ese derecho.

La protección, garantizada por la Constitución a la propiedad, no es absoluta: se condiciona al cumplimiento de la función social. Si, realizada la revisión técnica, se constata que el predio rural no cumple su función social, se le decreta como área de interés social para fines de reforma agraria, y la Unión puede proponer su expropiación.

La legislación que reglamenta el proceso, en particular la Ley núm. 8.629/1993, además de la propia CF/88, crea serios obstáculos para la transferencia de la tierra al Estado. La exigencia de indemnización previa, y no sólo justa, como afirmaba la EC núm. 1/1969 en su artículo 161, tiene a menudo la justificación para la no concesión de la resolución de la posesión en favor del expropiante en los casos donde el expropiado objete el valor de la reparación. Sin embargo, por ley, la negación del propietario no tiene poder de interrumpir la acción expropiatoria; se le reconoce el derecho de disentir sobre la indemnización y postular una cantidad más justa desde su punto de vista,³⁵ pero, declarado el interés social sobre la propiedad –a partir del laudo del INCRA–, no deja de perder la posesión sobre el área en favor de la Unión.

Por otro lado, prevalece en el Poder Judicial la concepción de que las acciones declaratorias de productividad, propuestas por los propietarios contra las revisiones del INCRA, tienen precedencia sobre las acciones de expropiación. Presentando laudos periciales divergentes a los elaborados por el INCRA se busca demostrar la productividad del predio y justificar

³⁵ Aunque esté en desacuerdo con el valor de la indemnización, el propietario tiene derecho de elevar hasta 80% la cantidad depositada.

un pedido de tutela anticipado a través de una medida preliminar, antes de que el INCRA entre en juicio por la acción de expropiación. Concedida la acción preliminar, el juicio por expropiación queda suspendido hasta que se valore la declaratoria.³⁶ El procedimiento, además de impedirle al INCRA la posesión del predio, provoca una exhaustiva discusión judicial, lo cual impide la instauración del mecanismo procesal sumario previsto por la ley. El propietario puede interponer una serie de acciones dilatorias con el intento de disimular la ociosidad en que se encuentra el inmueble y obtener la conclusión de la acción, por transcurso del plazo, del decreto de expropiación.³⁷ La premisa según la cual la expropiación por interés social debe constituirse en un instrumento de intervención ágil del poder público sobre la estructura agraria cae enteramente por tierra.

La interpretación judicial que hace que la etapa de instrucción sea más relevante que la propia proposición de acción expropiatoria subvierte el orden de juicio definido en la LC núm. 76/2003, además de contrariar formalmente el artículo 18 de la norma, el cual establece el carácter preferencial de las acciones de expropiación de un predio rural, por interés social, para fines de reforma agraria, en relación con cualquier otra acción referente al mismo inmueble. Tal supuesto surge del estatuto superior de la ley complementaria, como el que rige el proceso de expropiación, sobre la ley ordinaria, aplicable a las acciones declaratorias. Finalmente, la negativa por parte de los magistrados de que el INCRA tome posesión de las áreas que son objeto de expropiación, aun satisfechas las condiciones legales y las decisiones tomadas en favor de la suspensión de la resolución de la posesión obtenidas por el Estado, confirman la persistencia de la concepción privatista del derecho de propiedad, en detrimento del reconocimiento de su función social, y hieren, a veces, el principio de la prevalencia del interés público sobre el privado.

³⁶ Algunos propietarios, anticipándose a cualquier providencia del INCRA, proponen acciones cautelosas para impedir la revisión inicial.

³⁷ La constatación es referida por Almeida, Storel Filho y Moraes en el artículo "La legislación y los *impasses* de la política agraria" (2005: 67-84). Los mismos autores proponen aumentar un quinto párrafo al artículo 15-A de la Ley núm. 3.365/1941, en el que se haga referencia expresa a la resolución del INCRA de la posesión del inmueble después del despacho, por parte del juez, de la petición inicial, desde que es comprobado el depósito de la indemnización ofertada.

4.6 El Impuesto Territorial Rural (ITR) como instrumento de política de la tierra

El Impuesto Territorial Rural fue instituido por la Constitución Federal de 1891 bajo la responsabilidad de los estados miembros. Las constituciones de 1934, 1937 y 1946 repitieron el mismo diseño institucional, modificándolo sólo en 1961, con la aprobación de la EC núm. 5, que transfería la responsabilidad por la recaudación del impuesto a los municipios. En 1964, con la promulgación de la Enmienda núm. 10, el impuesto volvió a ser responsabilidad de la Unión.

La aprobación del Estatuto de la Tierra fue un avance en términos de regulación del ITR, atribuyéndole función extrafiscal. A partir de aquel momento, el impuesto sería utilizado como instrumento auxiliar de la política de desconcentración agraria. El título del artículo 47 establecía que el poder público podría valerse de la tributación progresiva de la tierra como incentivo para el desarrollo rural. Para la fijación de una justa indemnización se debería “tomar en cuenta el valor declarado para efecto del Impuesto Territorial Rural, el valor constante en el registro e incrementado de las mejoras con la corrección monetaria por peligro razonable, concluida en la forma de la legislación específica y el valor comercial del mismo” (artículo 19, §2º, a). El proceso de expropiación ponderaría, para efectos de indemnización, criterios de progresividad y regresividad en función del tamaño, grado de utilización y de eficiencia; valor de la tierra limpia y demás datos sobre el predio presentados por sus propietarios, titulares del dominio útil o poseedores de cualquier título, considerándose, en todo caso, el área rural total del mismo propietario. La información se debería declarar obligatoriamente para fines de registro y fijación del ITR adecuado.

Además de los gravámenes establecidos para diferentes rangos de superficie, los predios improductivos serían gravados con tasas anuales progresivas. Esa previsión cohibiría el uso especulativo de la tierra y serviría como instrumento efectivo de búsqueda de la función social de la propiedad.

Sin embargo, en más de 100 años de vigencia, el ITR nunca se aplicó como tributo fiscal ni cumplió los objetivos extrafiscales que le fueron atribuidos. Una nueva versión de éste entró en vigor a partir de la edición de la Ley núm. 9.393/1996, regulando lo que había sido reglamentado por la antigua redacción del Estatuto de la Tierra. La previsión del incremento anual de las tasas del impuesto en el caso de mantenimiento por improductividad de la tierra fue retirada, obstruyendo la posibilidad del Estado de penalizar su uso especulativo y, a través de él, de hacer valer el principio de la función social.

El capítulo más reciente de la historia del ITR fue la reglamentación del artículo 153, §4º, inciso III de la CF/88, que preveía la posibilidad de transferencia de la cobranza y fiscalización del ITR a los municipios mediante convenio de éstos con la Unión. Sin embargo, una vez más, no surtió efectos en términos regulatorios.

Los impuestos sobre la propiedad poseen una participación insignificante en la carga tributaria nacional. Tomando como referencia 2008, las contribuciones sobre la propiedad –urbana y rural– representan 3.45% del total recaudado. La exigua participación de éstos en la recaudación no es fortuita, pues reafirma el carácter sagrado de la propiedad privada en Brasil; es decir, la protección legalizada de la concentración de riquezas, sustentada por parte de la sociedad que genera mayor recaudación vía impuestos indirectos.

La descomposición de los impuestos sobre la propiedad revela qué tan escasa es la participación del ITR en el conjunto del sistema. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, la participación del impuesto en la recaudación de los tres entes federativos no sobrepasa 0.04% del monto. El tributo incidente sobre la propiedad de los vehículos es 41 veces mayor y el del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) 30 veces. Incluso las transferencias patrimoniales consiguen sobrepasar el valor recaudado con el ITR. En la recaudación de los impuestos incidentes sobre la propiedad inmobiliaria, el ITR representa sólo 3.2% del total. El contraste entre el ingreso derivado del ITR y los valores elevados de las indemnizaciones judiciales arbitradas en favor de los propietarios en los procesos de expropiación para reforma agraria revela una contradicción flagrante: por un lado, la depreciación del valor de la tierra, a niveles inferiores a los de mercado, para fines de tributación sobre la propiedad privada; por otro lado, superestimación del valor de la tierra, superior a la del mercado, para fines de expropiación por interés social.

El gran porcentaje de evasión, combinado con la ausencia de fiscalización y de control del territorio por el Estado, muestra que el problema del ITR no es de orden necesariamente tributario, sino de ocultación consentida por el Estado. De esto, resulta el aumento del descontrol sobre el territorio y la precariedad de los registros públicos sobre la propiedad, especialmente de las tierras públicas. Por lo tanto, no se tiene cómo calcular con precisión los valores que se dejaron de recaudar a lo largo de esos años, así como los posibles efectos sobre la estructura agraria.

A pesar de ello, el alto número de propiedades improproductivas proporciona indicios del potencial recaudatorio y de la cantidad de recursos que podrían financiar la política de la reforma agraria.

5. Consideraciones finales

De acuerdo con las proyecciones demográficas del IPEA, habrá aproximadamente 35 millones de brasileños viviendo en áreas rurales en 2022. Ese contingente representará aproximadamente 17% de la población brasileña total estimada para el año del bicentenario de la independencia, aproximadamente la misma proporción observada en el presente. Para darse una idea de la magnitud del universo demográfico rural, basta notar que si hoy los brasileños que viven en el campo, aproximadamente 30 millones—, constituyeran un país aparte, éste sería el cuadragésimo con más población del mundo y el tercero de Sudamérica, detrás del Brasil urbano y de Argentina. La dimensión numérica del Brasil rural seguirá siendo, en 2022, bastante significativa, y las desigualdades y la pobreza que marcan a la población del campo continuarán representando una cuestión social dramática, cuyas raíces históricas están enmarañadas con la cuestión agraria brasileña.

La concentración agraria en el campo es el principal factor de pobreza rural, siendo, por eso, el principal desafío a superar de la sociedad brasileña en los próximos 12 años. Para eso, es necesario que el Estado asuma el compromiso constitucional de promover la igualdad de derechos y la ciudadanía, tarea que le impone el deber de hacer cumplir plenamente la función social de la tierra. El punto de partida es realizar una amplia redistribución de tierras destinada a la mayoría de los agricultores familiares, a los contingentes de trabajadores rurales sin tierra y a las comunidades y pueblos tradicionales, los cuales deben tener sus territorios reconocidos y protegidos.

Sin embargo, las medidas no se resumen a la distribución de la tierra; es indispensable consolidar un nuevo modelo de políticas públicas para el ámbito rural brasileño que esté dirigido a la producción sustentable de alimentos, priorizando el mercado interno.

Este estudio propuso un escenario de cambio estructural a partir de los datos actualmente disponibles sobre la realidad rural y de la tierra del país. De acuerdo con datos del INCRA, existen hoy en Brasil 5.2 millones de predios rurales. De éstos, 3.4 millones son minifundios; es decir, tienen menos de un módulo fiscal de área. Ellos representan 65% del número total de predios registrados, pero ocupan sólo 8% del área rural total. Por otra parte, las grandes propiedades rurales, con una superficie superior a 15 módulos fiscales, ocupan 56.3% de la superficie cultivable total, aunque correspondan a sólo 2.2% del número total de predios. Si se suma el grupo de minifundistas a las 238 mil familias establecidas y registradas

por el INCRA y a las 565 mil familias de agricultores con acceso precario a la tierra –productores sin parcela, socios y arrendatarios, según las categorías del Censo Agropecuario 2006–, es posible estimar la actual demanda potencial de tierra en más de 4 millones de familias. El *stock* de tierras necesario para suplir esa demanda, de modo que cada familia disponga de una propiedad con una superficie de, mínimo, un módulo fiscal, sería de alrededor de 114 millones de hectáreas.

¿Cómo se puede componer dicho *stock*? Las simulaciones aquí presentadas demuestran que la aplicación concreta de los preceptos constitucionales de la función social de la tierra, en sus aspectos ambiental, social y económico, permitirían realizar una profunda reforma en favor de la democratización de la propiedad rural. Adoptando la dimensión económica de la función social –el aprovechamiento racional y adecuado, cuyos índices no son actualizados desde 1975–, la única que ha sido relativamente observada por el Poder Judicial en los procesos de expropiación por interés social para fines de reforma agraria, sería posible identificar en el registro de predios rurales del INCRA 66 mil grandes propiedades improductivas, que juntas suman una superficie de 176 millones de ha. Aproximadamente 70% de las propiedades que componen ese conjunto tiene más de 35 módulos fiscales de extensión; es decir, están por encima del límite de propiedad propuesto por la PEC núm. 287 y por la actual campaña del Foro Nacional de Justicia y Reforma Agraria. Si se contabilizan las áreas del otro 30% de los predios que exceden esa marca, se sumarían al total 50 millones de hectáreas.

Finalmente, considerando las grandes propiedades bajo embargo del IBAMA y, por eso, susceptibles de expropiación, sería posible aumentar 1.2 millones de ha al total, y llegar a un *stock* potencial total de tierras para reforma agraria de 227 millones de ha. Conforme se mostró, tal cantidad se distribuye de modo desigual en el territorio del país, lo que provocaría un déficit de tierras disponibles en relación con el número de familias en los estados de la región sur y en casi todos los de la región sureste –con excepción de São Paulo– y noreste –salvo Maranhão y Piauí. Además de eso, la demanda total de familias para 2022, estimada con base en la evolución estatal del número de viviendas rurales en 5.5 millones, coloca a la política de reforma agraria y a los instrumentos jurídicos en la necesidad de garantizar la reproducción social de la agricultura familiar.

La liberación de esas tierras depende, sobre todo, del efectivo cumplimiento de los requisitos de la función social de la propiedad, pero otras medidas, tanto de carácter estructural, de conformidad con los principios constitucionales –como la aprobación de la PEC del trabajo

esclavo y la fijación de un límite máximo a la propiedad (puesto que el latifundio es, en sí, carente de función social)–, como de carácter jurídico-legal –como la abolición de los intereses compensatorios y la simple concesión, por los jueces, de la resolución de posesión, tal como la ley lo determina–, podría aumentar sobremanera el conjunto total de tierras disponibles para asentamientos de la reforma agraria.

La relación de los asentamientos con el desarrollo no es directa, lineal, sino modulada por tensiones que se expresan en el modo de vida y en la manera de inserción de los asentados en contextos regionales extremadamente diversificados. ¿Cuáles son los recursos necesarios para la estructuración productiva de los asentamientos? ¿Cuáles son los principales obstáculos para que eso ocurra? ¿Qué alternativas organizativas y de gestión de los asentamientos se deben incentivar? ¿Gestión colectiva de la tierra y del conjunto de los medios de producción en los asentamientos, o individual? No hay respuesta única para esas preguntas; ellas deben ser encaradas a la luz de cada experiencia y en los límites de las especificidades locales. Los distintos grados de capitalización y los diferentes patrones de acumulación capitalista en cada contexto regional posibilitan la emergencia de coyunturas disímiles, con impactos diferenciados sobre la estructuración productiva de los asentamientos. Permanecer como productor de subsistencia, sumando a esa condición la búsqueda de trabajo fuera del asentamiento, frustra los sueños de muchas familias y causa el abandono de los predios. De ahí la importancia de analizar el entorno de los proyectos de asentamiento, con vista a formular estrategias y políticas de integración con otros agricultores familiares. Esa tarea involucra, ciertamente, la creación de medios de regulación del agronegocio, no sólo desde el punto de vista de sus relaciones con la agricultura familiar, sino, sobre todo, de su división territorial.

Sin embargo, el acceso a la tierra debería ser sólo el inicio del proceso de inclusión. Además de las acciones de capacitación y elevación de la escolaridad de la población rural, se debe pensar en políticas públicas capaces de dinamizar la producción de los asentados y de los agricultores familiares y promover su inserción en el mercado. Este esfuerzo requiere el perfeccionamiento y la expansión de políticas de estímulo a la instalación de agroindustrias de beneficio, vinculadas con cooperativas o asociaciones de productores; políticas crediticias que permitan al productor rural dinamizar su producción –como es el caso del Programa Nacional de la Agricultura Familiar; políticas de garantía de compra pública de la producción –por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos– y una política de asistencia técnica y extensión rural pública, universal y

eficaz que convierta la actividad del agricultor en modelos de explotación menos dependientes de insumos químicos, cuyos precios son controlados por multinacionales monopolistas y cuya utilización puede ser nociva para el consumidor y el productor. Como alternativa a una agricultura dominada por *commodities*, por los grandes monocultivos que, con financiamiento del Estado, producen exclusivamente para el mercado externo y se sujetan a las oscilaciones del precio y la demanda de éste, la reforma agraria se presenta como una etapa fundamental para la construcción del modelo agrícola dirigido a la producción de alimentos de mejor calidad para el mercado interno, teniendo como horizonte de referencia la valoración del trabajo, la seguridad y la soberanía alimentaria del país.

- Abdon, M. M. *et al.* (2007), “Deforestación en el bioma de Pantanal hasta el año de 2002: relaciones con la fitofisionomía y límites municipales”, en *Revista Brasileña de Cartografía*, núm. 59, vol. 01, abril.
- Abramovay, R., J. J. Carvalho Filho y P. A. Sampaio (1993), “Ley agraria: cuidado con el optimismo. Reforma Agraria”, en *Revista de la ABRA*, vol. 23, enero-abril, São Paulo.
- Almeida, A. W. B. A. (2008), *Tierra de “quilombo”, tierras indígenas, “babaçuais libres”, “castañales del pueblo”, y fondos de pasto: tierras tradicionalmente ocupadas*, Manaus, PPGSCA/UFAM.
- Almeida, M. C. L., A. Storel Filho y H. G. Moraes (2005), “La legislación y los *impasses* de la política agraria. Reforma Agraria”, en *Revista de la ABRA*, vol. 32, São Paulo.
- Banco Central de Brasil (2010), *Inversiones extranjeras directas*. Disponible en: bcb.gov.br/rex/IED/Port/Ingressos/planilhas/DivulgacaoAtividades07.xls. Consulta: abril de 2010.
- Buarque de Holanda, S. (1969), *Raíces de Brasil*, 5ª ed., Río de Janeiro, Librería José Olympio.
- Cámara de Diputados (2001), *Reporte de la Comisión Parlamentaria de lo Contencioso destinada a investigar la ocupación de tierras públicas en la región amazónica*, Brasilia.
- Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) (2009), *Conflictos en el campo*, Brasil 2008, Goiânia, CPT Nacional, 236 pp.
- Delgado, G. C. (2009), “La estrategia del gran capital agrario es negar la existencia de la cuestión agraria”, en *Correo de la Ciudadanía*. Consulta: 16 de octubre de 2009.
- Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) (2008), *Balance de los topes salariales negociados en 2007*, Serie Estudios e Investigaciones, año 4, núm. 39, mayo.
- Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE)/ Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) (2008), *Anuario de los Trabajadores*, 2008, Brasilia.
- Domingues, J. M. (2002), “La dialéctica de la modernización conservadora y la nueva historia de Brasil”, en *Revista Dados*, Río de Janeiro.
- Falcão, I. M. (1995), *Derecho agrario brasileño*, Bauru, Edipro.
- Faoro, R. (1993), “La aventura liberal en el orden patrimonialista”, en *Revista USP*, núm. 17, São Paulo, pp. 14-29.
- _____ (2001), *Los dueños del poder: formación del patronato político brasileño*, 3ª ed. rev., São Paulo, Globo.
- Fernandes, B. M. (Org.) (2009), *DATALUTA: banco de datos de la lucha por la tierra—Reporte 2008*, diciembre, Presidente Prudente, São Paulo, FCT/UNESP.
- Furtado, C. (2006), *Formación económica de Brasil*, São Paulo, Compañía de las Letras.
- Gil, A. H. (1969), *La función social de la posesión*, Madrid, Ed. Alianza Editorial.

- IBGE (2006), *Censo Agropecuario 2006: Brasil, grandes regiones y unidades de la Federación*, Río de Janeiro.
- _____ (s/f), *Censo Agropecuario 2006*. Disponible en: www.sidra.ibge.gov.br. Consulta: marzo de 2010.
- _____ (s/f), *Investigación Agrícola Municipal (PAM)*, Serie histórica 1991-2006. Disponible en: www.sidra.ibge.gov.br, consulta: marzo de 2010.
- _____ (s/f), *Cuentas Nacionales Trimestrales*. Disponible en: www.sidra.ibge.gov.br. Consulta: marzo de 2010.
- _____ (s/f), *Investigación de Informaciones Básicas Municipales 2008*. Disponible en: www.sidra.ibge.gov.br. Consulta: marzo de 2010.
- IPEA (2008a), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 15, Brasilia.
- _____ (2008b), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 16, Brasilia. Anexo estadístico.
- _____ (2009), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 17, Brasilia.
- _____ (2010b), “Biocombustibles en Brasil: etanol y biodiesel”, en *Serie Ejes Estratégicos del Desarrollo Brasileño*, núm. 53, Brasilia. En prensa.
- _____ (2010b), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 18, Brasilia.
- Lambert, J. (1943), *Los dos Brasiles*, Colección Brasileña 335, en Colección Brasileña Digitalizada. Disponible en: www.brasiliana.com.br.
- Malanos, N. L. (2010), *Agronegocios*, Asociación Brasileña de Derecho Agrario (ABDA). Disponible en: www.abda.com.br.
- Mendonça, M. L. (2010), “El monopolio de la tierra y la producción de agrocombustibles”, en *Revista Caros Amigos*, año 14, núm. 157, abril, pp. 20-22.
- Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abasto (MAPA) (2010), *Asesoría de Gestión Estratégica. Proyecciones del Agronegocio 2009/10 a 2019/20*, Brasilia. Disponible en: www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/proj_agro2010.pdf. Consulta: 20 de marzo de 2010.
- Oliveira, F. (1981), *La economía brasileña: crítica a la razón dualista*, Petrópolis, SP, Vozes, CEBRAP.
- Pinto Jr., J. M. y V. Farias (2007), *Colección de legislación y jurisprudencia agraria y correlativa*, vol. 3, Brasilia, MDA/NEAD.
- Prado Jr., C. (1987), *Formación de Brasil contemporáneo*, 20ª ed., São Paulo, Brasiliense.
- _____ (1998), *Historia económica de Brasil*, São Paulo, Brasiliense.
- Range, I. (1957), *La cuestión agraria brasileña*, Recife, CONDEPE.
- Reimberg, M. (2009), *Análisis de datos del IBGE no esconde concentración de tierras*. Disponible en: www.reporterbrasil.org.br. Consulta: 17 de noviembre de 2009.
- S/A (1940), “Decreto de ley núm. 2.848”, en *Código Penal*, 7 de diciembre de 1940, Río de Janeiro.
- Sakamoto, L. (2007), *Los accionistas de la “Casa-grande”: la reinención capitalista del trabajo esclavo contemporáneo*, Tesis doctoral, Universidad de São Paulo, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas.

- Sauer, S. (2010), “Dinero público para el agronegocio”, en *Le Monde Diplomatique*, año 3, núm. 33, abril, Brasil, pp. 8-9.
- Sayad, J. (1977), “Precio de tierra y mercados financieros”, en *Investigación de Planeación Económica*, vol. 7, núm. 3, São Paulo, pp. 623-662.
- Secretaría de Hacienda de Brasil (2003), *Estudios tributarios 11: carga tributaria en Brasil, 2002*, Brasilia. Disponible en: www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estadisticas/26CargaTributaria2002.pdf. Consulta: marzo de 2010.
- _____ (2006), *Estudios tributarios 15: carga tributaria en Brasil, 2005*, Brasilia. Disponible en: www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estadisticas/CTB2005.pdf. Consulta: marzo de 2010.
- _____ (2009), *Estudios tributarios 21: carga tributaria en Brasil, 2008*, Brasilia. Disponible en: www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estadisticas/CTB2008.pdf. Consulta: marzo de 2010.
- Sento-Sé, J. L. A. (2001), *Trabajo esclavo en Brasil en la actualidad*, São Paulo, Editora LTr.
- Silva, J. A. (2006), *Curso de Derecho Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros.
- Vianna, O. (1982), *Poblaciones meridionales de Brasil e instituciones políticas brasileñas*, Biblioteca del Pensamiento Republicano, núm. 14, Brasilia, Cámara de Diputados.
- Von Braun, J. y R. Meinzen-Dick (2009), “Land Grabbing by foreign investors in developing countries: risks and opportunities”, en *IFPRI Policy Brief*, núm. 13, abril.
- Weber, M. (1991), *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, traducción de Rubens Eduardo Frias, São Paulo, Moraes.
- _____ (1999), *Economía y sociedad: fundamentos de sociología integral*, Brasilia, Universidad de Brasilia, vol. 2.

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar los desafíos para la extensión y, eventualmente, universalización de la protección social ante la gran heterogeneidad de relaciones de trabajo en Brasil. Esta última expresa, por un lado, la distribución desigual de los salarios y, por el otro, la gran disparidad de ingresos y condiciones de trabajo entre los propios asalariados.

Es importante diferenciar desde ahora entre los conceptos de seguridad social y protección social, los cuales se utilizarán en el transcurso del texto. Cuando se emplee el término seguro social, será en su sentido más estricto, entendiéndose como la garantía contra riesgos que imposibiliten a los trabajadores obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas¹ por medio del trabajo. Como veremos, tales riesgos están ligados tanto con la capacidad individual para el trabajo (edad y salud), como con las condiciones del mercado. En ese sentido, la noción de seguro social remite a la protección de los trabajadores contra situaciones ajenas a su trabajo.

La protección social, a su vez, se puede definir como la garantía de determinados derechos, independientemente del nivel de ingresos o de la participación en el mercado de trabajo de los beneficiados. Ésta tiene un sentido más amplio; abarca situaciones laborales y no laborales, y va más allá de los beneficios de la seguridad y asistencia social, así como de los servicios relacionados con ellos, aplicándose incluso a la regulación social del trabajo (horario laboral, remuneración, contratación y liquidación).

En lo referente a las relaciones de trabajo, se hará distinción entre trabajadores *asalariados* y *no asalariados*. En este análisis, los primeros son individuos que venden su fuerza de trabajo a cambio de una remuneración, subordinándose a la autoridad de empresas, organismos públicos o familias. En el grupo de los no asalariados están aquellos que ejercen por su cuenta²

¹ El tipo y el nivel *básico* de necesidad varía de acuerdo con el momento histórico y el contexto cultural.

² El concepto de autonomía está asociado con la idea de no sumisión del trabajador al mando de terceros. Es verdad que en situaciones concretas pueden aparecer serias dificultades para medir si el trabajo se ejecuta de modo independiente o no. En estos casos, algunos aspectos se pueden tener en consideración, por ejemplo, cómo trabaja, en dónde y cómo se remunera. De acuerdo con el primer aspecto, se puede considerar la inserción del prestador de servicios en la estructura organizativa del beneficiario de la actividad; si presta servicios según las instrucciones y bajo el control de otra persona; si el servicio se debe ejecutar

actividades mercantiles en nichos de mercado a los cuales las empresas capitalistas no tienen pleno acceso, por carecer de ventajas, intereses o capacidad de maniobra. Una conclusión de esto es que, mientras que en las relaciones laborales remuneradas hay una nítida separación entre capital y trabajo, –puesto que aquél puede ser legalmente responsabilizado por la remuneración y por las condiciones laborales de los empleados–, en las relaciones no asalariadas los ingresos y las condiciones provienen tanto de la propiedad de los instrumentos de trabajo como del mismo propietario, lo que también los diferencia de los empleadores capitalistas.

Es necesario tener en cuenta que dichas categorías fueron construidas en términos puramente lógicos; en realidad, las situaciones son mucho más fluidas. Aun así, se busca demostrar que a partir de éstas es posible relacionar la estructura del mercado de trabajo con los riesgos sociales asociados con el empleo y demostrar cómo éstos varían en calidad e intensidad de acuerdo con la inserción en esa estructura. Con base en eso, se apuntará que la extensión de la cobertura de la protección social implica no sólo la inclusión de nuevos afiliados a la seguridad social, sino también la modificación de las categorías de riesgo. Además de eso, se argumentará que reflexionar sobre la cobertura –actual y futura– de la protección social implica considerar el papel de la regulación del trabajo. Esto se hará más necesario en la medida en que haya más desigualdad en el mercado de trabajo, en términos de ingreso, condiciones y garantías laborales. Tomando en cuenta la evolución diferenciada de la protección a los trabajadores rurales, este texto se concentrará en el análisis del mercado laboral urbano.

personalmente por el trabajador en un horario determinado; si es de cierta duración y tiene cierta continuidad o requiere disponibilidad del trabajador; si quien encomienda el trabajo proporciona herramientas, materiales y máquinas, entre otras cuestiones. De acuerdo con el segundo criterio, se puede considerar si se brinda el servicio en la empresa beneficiaria de la actividad, en un local controlado por ésta o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el empleo. Finalmente, se puede considerar si el prestador de los servicios se encuentra en una situación de dependencia económica; si la remuneración se da periódicamente, representando la única fuente o fuente principal de ingresos del trabajador; si hay pagos en especie, tales como alimentación, vivienda o transporte; si se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales. Además de eso, si el pago considera el trabajo que se efectúa en horario nocturno o en domingos y días festivos.

1. Formación del mercado de trabajo brasileño y cobertura limitada de la protección social

La protección social contra los riesgos típicos del trabajo asalariado se construyó anticipadamente en Brasil, debido al avance del proceso de industrialización. Las primeras leyes laborales fueron instituidas en los años treinta, cuando la población del país era aún predominantemente rural y la economía, agroexportadora; es decir, los trabajadores asalariados urbanos eran una minoría, aunque en expansión.

En ese comienzo, el diseño de la protección social tuvo una inspiración nítidamente bismarckiana, pues se enfocaba más a controlar el movimiento obrero que se empezaba a organizar, que a crear un sistema con cobertura de derechos. Dos aspectos materializaron dicha orientación: el primero era la afiliación al seguro social a través de empleos formales, excluyendo todos los demás. Los empleados formales urbanos, además de las garantías previstas en la legislación laboral –relativas a remuneración, jornada y otras–, tenían acceso a prestaciones de salud y seguridad social. Sin embargo, éstos eran al principio una minoría de la población trabajadora; los trabajadores rurales, las empleadas domésticas y los trabajadores independientes, en especial, quedaron excluidos de la cobertura tanto de los derechos laborales como de una pensión. El segundo aspecto fue la articulación entre la protección social del trabajo y el control de las formas de autoorganización de los trabajadores, a través de una estructura sindical burocratizada y con amplio poder de intervención por parte del Estado, y de una legislación de huelga bastante restrictiva. En conjunto, tal combinación tenía como objetivo disolver los conflictos entre empleadores y empleados mediante la intervención estatal.

El papel central asumido por el Estado en ese modelo de protección social no garantizó uniformidad en su cobertura, aun en el ámbito urbano. Con la intención de evitar el costo de la seguridad social y mantener la flexibilidad en la gestión de la mano de obra, los empleadores frecuentemente contrataban –y aún lo hacen– trabajadores al margen de la legislación (informales). El grado de libertad para tal práctica varió a lo largo del territorio y de las ocupaciones, de acuerdo con el poder de los empleadores frente a los sindicatos, así como de la inspección y la Justicia del Trabajo (JT). Categorías de empleados con escasa organización y dispersos por el territorio tendían a ser menos formales que otras, en las cuales los sindicatos eran más activos y las instituciones del Estado estaban más presentes.

Además de la incapacidad de los sindicatos y las instituciones públicas para garantizar el cumplimiento de la legislación, otro factor que limitó el alcance del empleo formal fue la rápida urbanización que se llevó a cabo a lo largo del periodo de industrialización. La migración de la población rural hacia las ciudades, debido a la ausencia de cualquier posibilidad de reforma agraria, presionó un mercado laboral relativamente limitado, en el cual la demanda de trabajadores en la industria, los servicios especializados y la administración pública era inferior a la cantidad de personas que buscaba empleo. En consecuencia, disminuyeron los salarios y las condiciones laborales de los empleados, al mismo tiempo que se expandió el segmento de trabajadores independientes y de pequeños negocios, los cuales, a pesar de su baja productividad, ofertaba parte importante de los bienes y servicios consumidos por familias y hasta por empresas. El resultado de ese proceso, que duró todo el periodo de desarrollo, fue que en 1981 poco más de 40% de los trabajadores eran empleados formales o funcionarios públicos, mientras los demás eran informales o autoempleados (Cardoso Jr., 2001: 23-24).

La expansión del universo de los empleados asalariados, que fue el principal mecanismo de ampliación de la cobertura del seguro social durante el periodo del desarrollo nacional, se revirtió a lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa.

En parte, eso se debió a la reducción de la demanda de trabajo de las empresas capitalistas a causa del estancamiento económico que marcaría el ciclo 1980-1999, caracterizado por cortos momentos de recuperación. Sin embargo, principalmente a partir de 1992, se notaron también los efectos de la reestructuración productiva, que redujo empleos directos en sectores con alto grado de organización laboral y protección social –industrias y bancos, entre otros–, substituyéndolos con ocupaciones precarias en sectores de servicios *subcontratados*. Muchas veces, las prácticas de subcontratación abolieron totalmente el vínculo asalariado modelo, permitiendo que los empleadores ignoraran los límites de la legislación laboral. Esa tendencia fue registrada por el aumento del número de empleados informales y de trabajadores independientes en las principales investigaciones sobre el empleo. En ese contexto, no parecía haber posibilidad de expandir la protección social basada en la contribución y en el empleo formal.

Paralelamente, ocurrió un incremento de los derechos sociales antes restringidos a los empleados formales. A partir de los años setenta, hubo iniciativas legales que ampliaron progresivamente el alcance de estos derechos. Tal proceso ganó fuerza con la Constitución Federal de 1988

(CF/88), que igualó los derechos de trabajadores urbanos y rurales en su artículo 7º, y creó un principio diferenciado de afiliación a la seguridad para estos últimos.³ Posteriormente, fueron extendidas a los trabajadores domésticos algunas de las garantías de los asalariados formales. En el mismo sentido, la universalización de algunas políticas, tales como la atención médica o el establecimiento de prestaciones para garantizar pensiones no contributivas para adultos mayores y discapacitados con pocos ingresos, fortaleció en gran medida el vínculo entre empleo formal y acceso a los derechos sociales.

El resultado general fue la aproximación de otros estatus laborales al empleo urbano modelo, pero preservando importantes diferencias en cuanto al grado de protección social, con lo que se formó un diseño de protección híbrido. Hay prestaciones y servicios que se volvieron universales, ya que cualquier persona puede tener acceso a ellos. Gran parte de las políticas continúa siendo meritocrática, en el sentido de que, tanto el acceso como el tipo de beneficio, el servicio otorgado depende de la inserción previa en el mercado de trabajo. Finalmente, hay un importante componente residual, condicionado a la prueba de medios.

Por ejemplo, en el caso de los asalariados informales, los que tienen contratos temporales y los trabajadores domésticos, prácticamente no existe la protección contra el desempleo. En el campo de la seguridad social, se abrió la posibilidad de la contribución individual para los no asalariados, pero eso no resolvió el problema de las personas sin capacidad de realizar aportaciones, especialmente en el medio urbano.⁴ Incluso la protección para los adultos mayores, para quienes la cobertura es mayor, está relacionada con un sistema de afiliación contributiva –y que, por lo tanto, depende de la previa inserción en el mercado de trabajo– y con un sistema residual, a través del Beneficio de Prestación Continuada (BPC). Además de eso, el problema de la protección contra la pérdida del ingreso laboral sigue siendo relevante, especialmente para la Población Económicamente Activa (PEA).

A partir de 2004, se observó la reanudación del crecimiento económico y, con él, la generación de un gran número de empleos formales en tasas superiores al crecimiento de la ocupación total; mientras ésta creció 10% entre 2004 y 2008, el número estimado de empleados formales –excluyendo domésticos– aumentó casi 25%, al mismo tiempo que el monto de empleados informales y de trabajadores independientes

³ A este respecto, véase a Jaccoud (2009: 9).

⁴ Ya que en el medio rural esas personas se podrían catalogar como asegurados especiales.

prácticamente no se alteró.⁵ O sea, no sólo se volvieron a crear puestos de trabajo debido a la demanda de las empresas capitalistas, sino que también hubo un proceso de formalización.⁶ Consecuentemente, creció la afiliación a la seguridad social, demostrando que los procesos de contratación al margen de la regulación del empleo no son inexorables, sino que están condicionados a los ciclos económicos.

A pesar de eso, no hay cómo asumir que en un futuro próximo el crecimiento económico, aun promoviendo la generación de nuevos empleos formales, garantice la universalización de la protección social o la homogeneidad de la ofrecida. Es necesario recordar que los segmentos capitalistas dinámicos generan demandas –directas o indirectas– de trabajo no asalariado o formas de contratación que se alejan de la reglamentación modelo, y que no implicarán la misma cobertura social que el empleo formal asegura. Aun en el universo de los empleos formales, se amparan situaciones bastante dispares, incluso en lo referente a la garantía de los derechos laborales y al acceso a la protección social, como se verá con más detalle a continuación.

2. Mundo del trabajo y categorías de riesgo

Se considera que la relación entre el mundo del trabajo y la protección social se puede definir por dos grandes variables. La primera respecto a las características de las ocupaciones existentes; no sólo el tipo de actividad realizada, sino también su nivel de remuneración, la duración de los empleos, la forma como se insertan en la estructura productiva, las normas laborales vigentes y el grado de observancia de éstas. La segunda se refiere a los riesgos sociales relacionados con el trabajo. Aunque éstos se puedan definir de manera bastante genérica, su incidencia y sus efectos sobre los trabajadores varían de acuerdo con las características de las ocupaciones. Por ejemplo, los trabajadores de los sectores de la construcción o el transporte están más propensos a accidentes laborales, no sólo por causa del tipo de actividad que ejercen, sino también por su capacidad de

⁵ Variaciones calculadas a partir de los datos de la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD), presentadas en IPEA (2009), sección 2, p. 23.

⁶ Se plantearon diferentes hipótesis sobre cómo los factores explicarían la relación entre crecimiento económico y formalización del empleo en los años recientes. Existen dos trabajos con visiones diferentes, el primero detalla varias contribuciones de la acción gubernamental y el segundo enfatiza el crecimiento del tamaño promedio de las contrataciones formales, véase respectivamente a Cardoso Jr. (2007) y Corsuil, Mora y Ramos (2009).

organizarse y exigir mejores condiciones de trabajo. Las diferencias entre los grupos laborales, por lo tanto, hacen referencia tanto a su vulnerabilidad a los riesgos –dadas las características de las labores– como a su cobertura contra éstos dentro del sistema de protección social.

La protección social se instituyó teniendo como referencia la que existe contra los riesgos del trabajo asalariado. Fue el surgimiento de una clase de trabajadores formales, dependiente del empleo como forma de garantizar la subsistencia y, por lo tanto, sujeta a muchas privaciones cuando se carece de un empleo de este tipo, lo que impulsó el advenimiento de sistemas de seguro social y, después, de seguridad que buscaban cubrir esos riesgos, sobre todo la pérdida de ingresos derivada de esa condición. Progresivamente, tales sistemas incorporaron otros segmentos –agricultores propietarios, trabajadores independientes, entre otros–⁷ para algunas de las prestaciones ofrecidas –especialmente jubilaciones y pensiones–, en la medida en que algunos riesgos eran comunes a trabajadores asalariados y a aquéllos con ocupaciones típicamente no asalariadas. Sin embargo, el trabajo asalariado continuó siendo la referencia central de los sistemas de protección social.

Los riesgos propios de los trabajadores asalariados están asociados con las condiciones de incapacidad para el ejercicio del trabajo y, por consiguiente, con la pérdida de la capacidad de generar ingresos a través del empleo, ya sea por motivos físicos (maternidad, accidentes, enfermedad, invalidez y vejez) o por falta de oportunidades (desempleo involuntario). La seguridad social, en general, proporciona un ingreso que sustituye al salario, de forma temporal o permanente. En este proceso de institucionalización de la protección social, el público meta de la intervención social dejó de ser el pobre o la pobreza y pasó a ser el trabajo y el trabajador.

Cabe señalar que este diseño asume que en general los salarios son suficientes para garantizar las necesidades básicas de los empleados. Esa premisa se basa en la existencia de otras instancias –fuera de la seguridad social– que aseguran el nivel de esos ingresos, por ejemplo, la institución de un salario mínimo (SM).

La extensión de las prestaciones a los trabajadores no asalariados se hizo incorporándolos a las categorías de riesgo, tradicionalmente organizadas para los trabajadores asalariados, las cuales son análogas en algunos casos, pero no en todos. En este proceso, que ya enfrentaba una serie de problemas por la baja cobertura de los trabajadores asalariados,

⁷ En el caso de algunos países escandinavos, eso pasó, incluso, al mismo tiempo, que la inclusión de los asalariados. Al respecto, véase a Baldwin (1990).

varios riesgos sociales relacionados con las actividades no asalariadas permanecieron sin ser amparados por el sistema de protección social brasileño. Teniendo en cuenta tal escenario, la incorporación de una parte significativa de trabajadores en este sistema sólo puede ocurrir a través de la categoría *riesgo de pobreza*, argumento que se desarrollará más adelante.

En las ocupaciones no asalariadas existe el riesgo de incapacidad física, al igual que en las asalariadas, pero la imposibilidad económica para generar ingresos no se presenta de la misma forma. En teoría, tales trabajadores tienen las condiciones para ejercer su quehacer sin los medios proporcionados por el empleador capitalista. El riesgo de pérdida o insuficiencia de ingresos se deriva de su relación con el mercado y de la preservación de sus instrumentos de trabajo.⁸

De esta manera, no puede decirse que está fuera del objetivo de la seguridad social el proteger a los trabajadores no asalariados contra riesgos asociados con la actividad productiva y, por lo tanto, relacionados con la propiedad de sus instrumentos de trabajo. Justamente porque los ingresos de los trabajadores provienen de su trabajo y de los instrumentos utilizados, la protección social adecuada para ellos implica asumir riesgos ligados con su actividad productiva y con su inserción en el mercado laboral.

Un ejemplo de esta medida es el seguro de desempleo en la modalidad de pescador artesanal, creado en 1992. Su otorgamiento se vincula con el decreto del periodo de protección ambiental, durante el cual la pesca está prohibida. Es decir, se trata de una interrupción involuntaria de labores, pero que no tiene origen en un despido porque no hay subordinación a ningún empleador.

Por otro lado, no hay duda de que incorporar las vicisitudes de la actividad económica en la idea de *riesgo* tensiona las fronteras de la seguridad por dos motivos, mínimamente. En primer lugar, las medidas de protección social normalmente buscaron *separar* tanto las condiciones laborales como la satisfacción de necesidades de los trabajadores de la situación económica de sus empleadores o del ciclo económico en general. Ejemplos de ello son la garantía de que no se reducirán los salarios, las restricciones al despido injustificado, las indemnizaciones

⁸ Se optó por la utilización del término instrumentos de trabajo, en lugar de capital o medios de producción, pues se entiende que la utilización de estos dos últimos sería inapropiada para expresar la idea de que se está tratando de trabajadores, no de capitalistas, propietarios de medios de producción. Cabe señalar que con el concepto instrumentos de trabajo se hace referencia no sólo a máquinas o herramientas, sino a todos los recursos utilizados en la producción de bienes o servicios.

para trabajadores de empresas en quiebra, los contratos colectivos con cobertura amplia, el acceso a servicios sociales universales y gratuitos, y otros.

Entre mayor cobertura tenían, los asalariados se volvían relativamente más *inmunes* a los riesgos típicos de la actividad capitalista enfrentados por sus empleadores. No obstante, muchas medidas de flexibilización laboral buscaron restituir a los empleadores la posibilidad de determinar las condiciones de trabajo y, así, de condicionarlas a las características de la empresa al momento del ciclo económico.

En segundo lugar, se diluyó la frontera entre lo que es la protección social y la promoción de la propia actividad económica. La reposición del ingreso de esos trabajadores a veces está ligada con la preservación de sus instrumentos laborales. Por ejemplo, un seguro contra la pérdida de la cosecha se puede entender como una medida de protección social dirigida a los agricultores y también como una política de apoyo a la producción agrícola, en la medida en que asegura, por lo menos, parte del recurso invertido por el agricultor. En otras ocasiones, la garantía de ingresos depende de la intervención en el mercado, por ejemplo, mediante programas de garantía de compra. Simultáneamente, se establecen un nivel mínimo de ingresos para el productor y una política de apoyo a la comercialización.

Esa reflexión gana mayor importancia en el caso brasileño, debido tanto al alcance relativamente limitado de los salarios como a las grandes disparidades en las condiciones laborales entre los asalariados. Al contrario de los principales países capitalistas, la mayor parte de los empleados no asalariados en Brasil son, en realidad, trabajadores con ingresos muy bajos e inestables, y no profesionales especializados. El trabajo independiente no configura una forma de inserción autosuficiente en el mercado laboral, y sí un reflejo de la falta de oportunidades de empleo asalariado para la población económicamente activa. Lo mismo se puede decir para la mayoría de los pequeños empleadores; el gran número de no asalariados no es señal del empuje de las microempresas, y sí de la oferta limitada de puestos de trabajo asalariados.

Consecuentemente, no se trata de *atraer* hacia el sistema público una porción de la población que tiene las posibilidades para protegerse del riesgo de forma privada o a través del mercado y que se resiste a integrarse en el mismo sistema con otros grupos con mayores grados de riesgo.⁹ Al contrario, la mayoría de los trabajadores no asalariados poco podrá aportar a la seguridad social, pero posiblemente demandará prestaciones

⁹ Contrario a lo que históricamente ocurrió en los países desarrollados y de lo que pasa actualmente en otros servicios sociales en Brasil, como educación y salud.

sustanciales, dado que sus condiciones laborales son peores y están propensos a tener ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades. Además de eso, en vez de haber un hecho claramente definido que genere la pérdida temporal del ingreso laboral –como la liquidación–, hay diversas situaciones que pueden comprometer el ejercicio de la actividad.

En ese sentido, se argumentó que actualmente la incorporación de dichos trabajadores en el sistema de protección social brasileño ha obedecido, generalmente, a las políticas públicas de combate a la pobreza. Esto significa que la no incorporación de los riesgos sociales involucrados en las actividades no remuneradas por el sistema de protección social, y la consecuente situación de desprotección de los trabajadores, les ha llevado a la condición de pobreza, siendo amparados por la política pública sólo *ex post*.¹⁰

Tan importantes como las diferencias entre trabajadores asalariados y no asalariados son las disparidades entre las diversas categorías de ellos. Aunque, de modo general, el generar empleos asalariados haya producido la homogeneización de las diferentes categorías del mundo laboral,¹¹ en Brasil persistieron desigualdades importantes dentro del trabajo remunerado. *Grosso modo*, éstas provienen de tres factores:

1. Las garantías dadas por la ley son diferenciadas de acuerdo con determinados estatutos –funcionarios públicos, trabajadores rurales y empleados domésticos tienen legislaciones propias– y formas de contrato (por plazo determinado, tiempo parcial, temporal, a término, independiente y por cosecha, además de las subcontrataciones).
2. Incluso en el contrato laboral estandarizado por la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), la corta permanencia en el empleo impide el cumplimiento de algunos periodos obligatorios para tener acceso a diversas prestaciones.
3. Hay grados variados de efectividad de las normas laborales, según el nivel de organización de los trabajadores y la actuación de la fiscalización gubernamental.

Es pertinente destacar en el caso de los asalariados que, aun en ausencia de protección social, hay siempre un empleador que se puede corresponsabilizar, así como un conjunto de derechos usuales del

¹⁰ Sobre el significado y las implicaciones del fortalecimiento de la categoría *riesgo de pobreza* en los sistemas de protección social, véase el capítulo “Perspectivas para el sistema de garantía de ingresos en Brasil” de esta publicación.

¹¹ Según la ya clásica interpretación de Castel (1998).

trabajo remunerado que se pueden reivindicar en la justicia. En el caso de los no asalariados, independientemente del nivel de ingresos que obtuvieron, existen características específicas de la relación de éstos con sus instrumentos y con el mercado laboral cuyos riesgos no pueden ser compartidos con la empresa o con un empleador que sea *persona física*.¹² Por lo tanto, es relevante considerar el mundo del trabajo a partir de esas dos categorías.

Debido a esto, es importante destacar los riesgos asociados a los asalariados y a los no asalariados. Finalmente, se limitará el análisis a los riesgos de incapacidad, temporal o permanente, para ejercer una actividad económica y de inserción productiva precaria, temporal o permanente.¹³ La incidencia de éstos implica la incapacidad de obtener ingresos mediante el trabajo o la insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades básicas. O sea, se argumenta que el llamado *riesgo de pobreza* existe como consecuencia de una situación de desprotección social asociada con una serie de riesgos sociales anteriores.

Hay varias razones por las cuales estos riesgos ocurren; esquemáticamente, se puede decir que se derivan de las condiciones en las cuales los trabajadores venden o usan su fuerza de trabajo (riesgos laborales) o, en el caso de los no asalariados, de las condiciones mediante las cuales sus instrumentos les posibilitan generar y apropiarse de valor (riesgos del mercado).

La incapacidad temporal de ejercer una actividad productiva está ligada a tres situaciones diferentes. La primera es la del desempleo recurrente, típica en trabajadores con empleos de alta rotación; este caso supone que los desempleados son capaces de encontrar otra oportunidad laboral con relativa rapidez. La segunda, respecto a trabajadores que al principio están empleados o normalmente ejercen determinada actividad, pero que por cualquier motivo –accidente, enfermedad, cuidado de los hijos u otro– están temporalmente alejados del empleo. Dicha situación abarca tanto a asalariados como a no asalariados. Finalmente, la tercera es típica de estos últimos: se trata de la imposibilidad de continuar ejerciendo su actividad. Esto puede ocurrir por una variedad de factores: a) aquella actividad no se puede realizar más; por ejemplo, el comer-

¹² Más adelante, se detallarán casos excepcionales, por ejemplo, el de los trabajadores independientes, que están subordinados sólo a una empresa o un empleador.

¹³ Entendemos como *precarias* las ocupaciones cuyas condiciones de trabajo y de remuneración están por debajo de los niveles mínimos establecidos por la regulación del contrato estándar: jornada entera, por plazo indeterminado, remuneración igual o superior al salario mínimo y de base profesional y protección contra riesgos a la salud.

cio ambulante en ciertos puntos de la ciudad, los servicios de transporte o porque está fuertemente determinada por factores estacionales; b) el trabajador no consigue mantenerse en el mercado debido al aumento en la competencia, y c) la pérdida de equipos o insumos por eventos fortuitos –accidentes, robos, entre otros–, por aprehensión pública (en caso de actividades ilegales) o por deudas.

Generalmente, se entiende que la imposibilidad permanente para ejercer una actividad productiva proviene de la transición a la vida poslaboral. Esto se puede dar en función de una incapacidad física para el trabajo, en virtud de la edad o por motivos de salud, derivados o no del ejercicio laboral. Sin embargo, la misma circunstancia puede surgir también por la ausencia de oportunidades o medios para ejercer el trabajo.

En el caso de los asalariados, eso ocurre cuando el desempleo se extiende a tal punto que no hay más opción que incorporarse a las vacantes abiertas, desempleo que puede ser de larga duración. En cuanto a los no asalariados, algo similar sucede cuando no pueden ejercer más su actividad y son incapaces de encontrar otra ocupación. En ambos supuestos, el punto clave es si las personas son capaces de cambiar a otra actividad económica; en caso negativo, se volverán incapaces de obtener ingresos a través del trabajo, aunque estén físicamente aptas para ello.

Sin embargo, quienes logran ingresos a través del trabajo pueden enfrentarse con el hecho de que éstos son tan precarios que resultan insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Una vez más, ese riesgo, denominado *riesgo de la inserción precaria*, puede ser temporal. En cuanto a los asalariados, eso puede estar relacionado con la naturaleza temporal del puesto laboral (contratos *atípicos*) o con el hecho de que se trata de un empleo de alta rotación, que aceptan mientras consiguen uno mejor. Respecto a los no asalariados, los ingresos pueden ser temporalmente insuficientes teniendo en cuenta su alta volatilidad, en vista de factores estacionales o de la eventualidad de la demanda por el bien del servicio ofrecido.

Es posible que esa inserción precaria no sea temporal, sobre todo cuando los trabajadores estén confinados a empleos con bajos ingresos y tengan poca movilidad; es decir, que sean incapaces de migrar a otras ocupaciones. Ésta sería la situación tanto de empleados con salarios reducidos –y con poca capacidad de elevarlos a través de la acción colectiva– como de los no asalariados que se emplean en actividades de baja productividad o que son incapaces de apropiarse del valor producido, en general, debido a la dependencia de intermediarios. Ejemplos del primer caso serían los empleados domésticos, mientras que varias

categorías de trabajadores independientes –recolectores de material reciclable, costureras– ejemplifican el segundo.¹⁴

La complejidad para incorporar todos esos riesgos, como preocupación de las políticas de protección social, es grande. Además de eso, queda claro que no hay forma de modificar el sistema de protección social sin considerar aspectos relacionados con la regulación social del trabajo. Las transferencias públicas pueden *complementar* el ingreso del trabajo; al hacerlo, se asume que corresponde a las políticas de protección social garantizar un nivel mínimo de ingresos y, en un sentido más amplio, satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo, ésta es sólo una de las formas de protección social; otra es intervenir en la determinación de los ingresos laborales mediante la fijación de un salario mínimo, ingresos profesionales, garantía de precios mínimos de venta, oferta laboral por el Estado, entre otros. Tales medidas, aunque estén fuera del objetivo de la seguridad, son fundamentales para proteger a los trabajadores cuyos ingresos son más bajos e inestables. Ante esta complejidad, y una serie de características históricas estructurales del mercado de trabajo brasileño, el sistema de protección social incorporó todas esas dimensiones en una única categoría: el riesgo de pobreza. Limitada a ésta, la protección social ignora situaciones del mundo del trabajo que son causa de pobreza, enfocándose únicamente en sus consecuencias.

¹⁴ Esa situación corresponde a lo que fue denominado en documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “pobres que trabajan” (*working poor*).

▬ Cuadro 1 ▬

Tipos de riesgos

Relación con el mundo laboral	Incapacidad temporal de ejercer actividad productiva	Incapacidad permanente de ejercer actividad productiva	Inserción precaria temporal	Inserción precaria permanente
Empleo asalariado	Riesgos de trabajo Desempleo temporal Inactividad temporal por accidente, enfermedad, etc.	Riesgos de trabajo Desempleo de larga duración Incapacidad física para el trabajo (portadores del virus de inmunodeficiencia adquirida y adultos mayores)	Riesgos de trabajo Bajo salario en empleo temporal y/o con perspectiva de modalidad	Riesgos de trabajo Bajo salario en empleo sin movilidad y con baja capacidad de organización colectiva
Trabajadores no asalariados	Riesgos de trabajo Inactividad temporal por accidente, enfermedad, etc.	Riesgos de trabajo Incapacidad física para el trabajo (portadores del virus de inmunodeficiencia adquirida y adultos mayores)	Riesgos de trabajo y de mercado Inestabilidad y/o estacionalidad de rendimientos por fluctuaciones de mercado	Riesgos de trabajo y de mercado Bajos rendimientos debido a la baja productividad y a la dificultad de apropiarse del valor generado
	Riesgos de mercado Exclusión de la actividad por motivos legales o de mercado Pérdida de equipos, insumos, etc.			

Fuente: elaboración de los autores.

3. Condiciones de trabajo y riesgos sociales

La exposición realizada revela que la acentuada heterogeneidad del mercado de trabajo brasileño implica enormes desafíos para la implementación de un sistema de protección social más adecuado a la situación del país. La promesa de incorporar a los trabajadores de forma homogénea en empleos formales parece aún muy distante de la realidad brasileña, lo que impone al Estado la tarea de regular las relaciones laborales que se generan dentro del aparato productivo brasileño, como proteger a la clase trabajadora de riesgos sociales, sea cual sea su inserción en el mercado laboral. Parece claro que las distintas maneras de participar en este mercado implican: a) diferentes tipos de riesgos sociales a ser cubiertos y b) diversos grados de incidencia de estos riesgos. En ese contexto, queda de manifiesto la dificultad de construir un sistema de seguro social uniforme, que contemple a todos los trabajadores a través de mecanismos semejantes.

A partir del corte analítico propuesto en este estudio –asalariados y no asalariados–, esta sección intenta explicar los principales riesgos sociales involucrados en cada una de las condiciones laborales, así como el grado de protección o desprotección asociado a ellas. Se espera que tal sistematización contribuya a la reflexión sobre los desafíos que debe superar el sistema de protección social brasileño.¹⁵

Por lo tanto, se utilizarán datos de la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) 2008 y, desde luego, se resaltarán que las estadísticas de empleo disponibles en el país limitan seriamente el análisis que se pretende hacer en este estudio. Las condiciones de asalariados y no asalariados se demarcaron como categorías analíticas para el análisis de los riesgos asociados al mercado laboral y, consecuentemente, del diseño de la seguridad social. Esta perspectiva objetiva resalta que el modo como se da la subordinación del empleo en cada tipo de situación laboral es el aspecto fundamental a considerar en cualquier análisis sobre el mercado de trabajo brasileño.

Las categorías estadísticas tradicionalmente utilizadas en las investigaciones sobre empleo no favorecen este aspecto, con respecto al contenido de la relación laboral, puesto que generalmente están delineadas por la forma jurídica como se establece ese vínculo. Por ejemplo, el enfoque usual de las estadísticas trata homogéneamente el universo diverso de los trabajadores independientes –que comprende desde actividades de subsistencia hasta situaciones semejantes al empleo disfrazado–, donde el trabajo se subordina a la autoridad directa de empresas, organismos públicos o familias, pasando por labores de prestación de servicios especializados.

Del mismo modo, los empleados formales, sean subcontratados, temporales, independientes, por plazo determinado, por cosecha o a término, están igualmente clasificados como trabajadores con contrato, a pesar de las evidentes manifestaciones de que es significativamente diferente el tipo de relación laboral y, por consiguiente, de riesgos sociales y grados de protección involucrados en cada una de esas situaciones.

Sin embargo, esas limitaciones no serán superadas en este estudio porque no hay información estadística nacional disponible para realizar los cortes necesarios.¹⁶ De cualquier modo, es relevante señalar cuál sería la lectura que se considera más adecuada para comprender el

¹⁵ No se abordará en este estudio a los trabajadores rurales, debido al objetivo del texto.

¹⁶ Es importante señalar que la relación de subordinación directa del trabajo no es obvia o fácilmente identificable, en el caso de que las metodologías de investigación sobre empleo quisieran obtenerla. La implementación de tal concepto exigiría un esfuerzo para delimitar fronteras que, en realidad, son bastante diluidas.

fenómeno y las implicaciones de la acentuada heterogeneidad del mercado laboral brasileño, así como aclarar la metodología adoptada en este trabajo, dadas las limitaciones que imponen las informaciones estadísticas.

Concluyendo, la categoría de *asalariados* comprende a todos aquellos que venden su fuerza de trabajo a cambio de una remuneración en una relación de subordinación directa¹⁷ a la autoridad de empresas, del Estado o de familias. Esto es:

1. Empleados formales, siendo importante distinguir en este grupo a aquéllos subcontratados y contratados a través de contratos atípicos (temporales, independientes, por plazo determinado, por cosecha o a término).
2. Empleados informales.
3. Trabajadores independientes cuya labor está directamente subordinada a la autoridad de empresas, del Estado o de familias, tales como empleados contratados como personas morales, a domicilio o consultores especializados, entre otros.
4. Funcionarios públicos y militares.
5. Trabajadores domésticos formales o informales.

Lo que da identidad a ese grupo, cabe destacar, es el hecho de existir un empleador que se puede responsabilizar legalmente por las condiciones en que se realiza el trabajo y por el producto generado, absorbiendo parte de los riesgos asociados con la actividad productiva. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, el principio de que no se reducirá el salario tiene como objetivo proteger al trabajador del riesgo provocado por las oscilaciones de la economía e inestabilidades del mercado, reforzando el hecho de que dicho riesgo debe ser asumido por el empleador.

El grupo de los no asalariados comprende actividades bastante heterogéneas, no restringiéndose a situaciones de bajo ingreso ni tampoco a *estrategias de sobrevivencia*. En general, tales actividades establecen relaciones directas o indirectas de complementariedad y competencia con empresas capitalistas; su desempeño se encuentra subordinado a la dinámica económica y asociado con el grado de dominación y explotación al que están sometidos a lo largo de la cadena productiva. Entre este grupo de trabajadores están:

¹⁷ La subordinación directa consiste en el deber del trabajador de someterse a las órdenes de su empleador, dentro de los límites del contrato.

1. Trabajadores independientes, excluyendo a aquellos que tienen su trabajo subordinado a la autoridad directa de empresas, del Estado o de familias, distinguiéndose según el grado de estructuración de la actividad y la forma como se insertan en la dinámica productiva.
2. Empleadores de pequeña escala,¹⁸ que se diferencian según el grado de estructuración de la actividad y cómo se insertan en la dinámica productiva.

Considerando las informaciones disponibles en las principales investigaciones sobre el empleo en el país, se definieron como trabajadores asalariados los formales –sin distinción entre atípicos y subcontratados–, informales, funcionarios públicos, militares y empleados domésticos. Según la PNAD 2008, el total de personas en esta condición es de 52.7 millones (66.5% de la PEA); es pertinente destacar que este número se encuentra subestimado porque no se incluyeron los clasificados como independientes cuyo trabajo está directamente subordinado a empresas, familias o el Estado.

Se definieron como no asalariados a todos los que trabajan de forma independiente y a los empleadores con hasta cinco empleados;¹⁹ es también importante destacar que muchos de ellos no son trabajadores independientes, pero su forma de trabajo está determinada por el contratante. Dicho esto, el total de no asalariados, según la PNAD 2008, es de, máximo, 16.4 millones (20.7% de la PEA).

Aparte de esas categorías, esta sección analiza la situación de los trabajadores sin remuneración y de los desempleados; es decir, de aquellos que están privados de una ocupación que les proporcione ingresos. En este caso, la PNAD 2008 señala que aproximadamente 6.4 millones (8.1% de la PEA) están desempleados y unos 2.8 millones son trabajadores sin remuneración (3.5%), como se observa en la imagen a continuación.

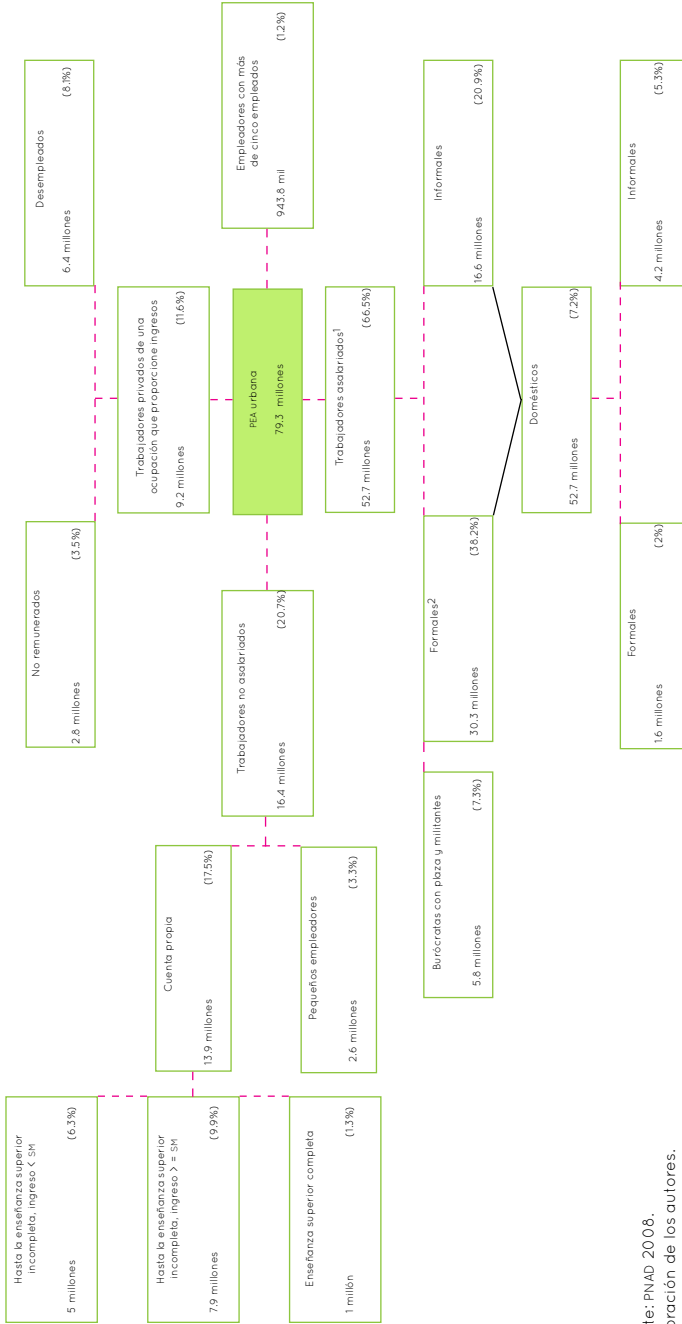
¹⁸ El hecho de que el individuo sea propietario de algunos instrumentos de trabajo, mediante los cuales consigue ofrecer algunos empleos –formales e informales–, no es condición suficiente para que sea considerado un capitalista. Mientras no haya una clara separación entre capital y trabajo, o, en otras palabras, en tanto la rentabilidad del emprendimiento esté asociada con la participación del propietario en el proceso de producción, éste continuará dependiendo de su propio trabajo y, por lo tanto, está sujeto a los riesgos que enfrentan los demás trabajadores.

¹⁹ La muestra utilizada para definir *empleador de pequeña escala* es reconocidamente arbitraria. La condición de trabajador no asalariado, desde el punto de vista teórico, no debe ser concebida por el tamaño del emprendimiento, sino por la particular división técnica y social del trabajo que se establece en éste. En la operacionalización del concepto, se admite que esa división tiende a establecerse por el número de personas ocupadas. Además de eso, éste es la muestra frecuentemente utilizada en las estadísticas y en las investigaciones que versan sobre la *economía informal*.

Perspectivas de la política social en Brasil

Figura 1

PEA urbana por posición en la ocupación (Brasil: PNAD 2008)



Fuente: PNAD 2008.

Elaboración de los autores.

Notas:

¹ Debido a las limitaciones de la PNAD, no fueron incluidos entre los asalariados, los trabajadores independientes que tienen su trabajo subordinado al mando directo de empresas, del Estado o de las familias. Por razones semejantes, no fueron excluidos de la categoría de trabajadores independientes que tienen su trabajo subordinado al mando directo de aquellas instituciones.

² Debido a limitaciones de la PNAD, no es posible distinguir trabajadores subcontratados y con contratos atípicos de los demás. La única desagregación realizada fue la de la categoría de trabajadores domésticos.

3.1 Trabajadores asalariados

Del total de asalariados en áreas urbanas brasileñas, 30.3 millones, cerca de 57.5%, son empleados formales y están ocupados, prioritariamente, en la industria manufacturera y de la construcción (31%) y en el sector del comercio y servicios (21%). Otros 5.8 millones (11% del total) son funcionarios públicos o militares, incluidos en la administración pública y en actividades de educación, salud y servicios sociales. O sea, de los 52.7 millones de asalariados, cerca de 36.1 millones (68.5%) forman parte del grupo tradicionalmente considerado como *protegido*. Cuando se hace referencia a los 79.3 millones de trabajadores que componen la PEA urbana, este grupo representa sólo 46% del total.

Usualmente, es verdad que dicho grupo de trabajadores presenta menor riesgo de inserción laboral precaria que los demás asalariados, ya sea porque el ingreso que obtienen es relativamente mayor o porque es más estable.²⁰ El riesgo de desempleo también tiende a ser menor, ya que el despido de esos trabajadores exige, en general, el cumplimiento de algunas obligaciones por parte del empleador. Además de eso, están potencialmente cubiertos por el seguro de desempleo, en caso de liquidación injustificada, y por la previsión social, en el supuesto de recesión laboral temporal y permanente, provocada por accidentes, maternidad, enfermedad, vejez u otros.

En primer lugar, hay que destacar que 1.6 millones de trabajadores formales (cerca de 5% del total) son empleados domésticos, los cuales cuentan con un acceso limitado a los derechos laborales: no tienen derecho a una jornada de trabajo de 44 horas semanales, horas extras, adicionales, subsidios familiares, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) ni seguro de desempleo,²¹ entre otros. Además de eso,

²⁰ Una mayor estabilidad en el ingreso de los trabajadores está asociada como, mínimo, a tres factores: a) la CF/88 aseguró que no puede reducirse el salario (artículo 7º inciso VI), a no ser en el caso de acuerdo o convención colectiva; b) los trabajadores registrados cuentan, generalmente, con mayores niveles de organización sindical, y c) la calidad de los empleos registrados tiende a ser mayor.

²¹ La Ley núm. 10.208/2001 permitió que el empleador doméstico incluya, facultativamente, a su(s) empleado(s) en el FGTS, lo que les garantiza el derecho al beneficio del seguro de desempleo con el valor de un salario mínimo por un periodo no mayor a tres meses. Entonces, si, por un lado, el surgimiento de esta ley amplió la protección social a los trabajadores domésticos, por otro lado, la no obligatoriedad de la inscripción en el FGTS, como las restrictivas reglas de acceso al beneficio del seguro de desempleo, reforzaron la condición de inferioridad del trabajo doméstico en relación con las demás ocupaciones. Cabe señalar también que sólo en 2006, a partir de la Ley núm. 11.324, los empleados domésticos alcanzaron el derecho a vacaciones anuales remuneradas durante 30 días con, por lo menos, un tercio más de su salario normal; estabilidad para las embarazadas y prohibición al empleador

el modelo de relaciones laborales mediado por relaciones interpersonales conforma una situación de acentuada asimetría entre las partes y de difícil control y fiscalización, ya que, por un lado, los empleados domésticos raramente están sindicalizados y, por otro lado, el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) tiene pocos instrumentos para actuar en la fiscalización de esta relación laboral. Todos esos factores contribuyen a que los trabajadores se expongan a mayores riesgos sociales, asociados con una grave situación de desprotección.

Desde el punto de vista de la remuneración, los ingresos promedio de los trabajadores domésticos son los más bajos entre los laborantes. En este contexto, es significativo el porcentaje de empleados domésticos que vive en casas que no exceden un ingreso per cápita de medio SM. Considerando sólo los ingresos de los integrantes de cada domicilio, cerca de 16.8% de los trabajadores domésticos formales labora en viviendas con ingresos per cápita inferiores a medio SM. Después de las transferencias relativas a jubilaciones, pensiones y beneficios de prestación continuada, ese porcentaje cae a 11.7%. En otras palabras, este contexto evidencia que la inserción productiva en el mercado laboral formal no garantiza la emancipación social del trabajador doméstico y de su familia.

Sobre el empleo doméstico, es interesante observar que el promedio de tiempo laborado es relativamente alto si se compara con otras ocupaciones formales. Sin duda, la estabilidad laboral es una característica positiva de cualquier relación de trabajo; sin embargo, cabe destacar dos aspectos: en primer lugar, en este caso puede estar asociada, en alguna medida, con la poca movilidad y la ausencia de perspectivas de ascenso social por parte del empleado, y, en segundo, puede ser una manifestación de su gran sumisión ante las órdenes de su patrón.

Los trabajadores de la construcción parecen conformar otro grupo de empleados que, a pesar de tener un contrato formal, revelan señales de desprotección social. En total, son 1.8 millones de trabajadores formales (5.8% del total) los que se encuentran en ocupaciones que se caracterizan por tener una elevada rotación de mano de obra e intensas jornadas laborales. En promedio, los trabajadores de la construcción sólo se encuentran trabajando prácticamente la mitad del tiempo que el resto de los empleados formales. Además, existe una alta tasa de ellos que están ocupados, como máximo, por tres meses, lo que puede indicar que en ese sector son utilizados los contratos cortos como un mecanismo

doméstico para efectuar descuentos en el salario del empleado por suministro de alimentación, vestido, higiene o vivienda.

para que los empleadores evadan las normas y reglas vigentes para el contrato oficial.²²

En relación con la jornada, el promedio de horas semanales trabajadas (44.8 horas) es superior al límite previsto por la Constitución Federal. Es importante observar todas esas características porque ofrecen indicios de que los riesgos de desempleo, de inactividad temporal por accidente o enfermedad y, por consiguiente, de insuficiencia temporal de ingresos son mayores para estos empleados.

Por otro lado, el acceso a las prestaciones sociales tiende a ser menor, ya que la lógica contributiva termina excluyendo justamente a aquellos trabajadores con más dificultades para permanecer empleados. Para tener acceso al beneficio mínimo del seguro de desempleo (tres partes), por ejemplo, el trabajador debe comprobar un vínculo laboral de cuando menos seis meses en los 36 meses que antecedieron a la fecha de su liquidación. Para gozar del derecho al seguro por enfermedad, prestación concedida al asegurado incapacitado para laborar por enfermedad o accidente por más de 15 días consecutivos, el trabajador tiene que haber contribuido a la previsión social por 12 meses, mínimamente.²³

Analizando el ingreso familiar de los empleados de la construcción, se nota que la conquista del empleo formal, de hecho, no ha significado una situación desahogada en cuanto a percepciones para los hogares de los laborantes. Si se consideran sólo los ingresos por concepto de trabajo de los integrantes del domicilio, es evidente que casi un cuarto de los trabajadores habita en viviendas cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a medio SM. Después de otorgar las prestaciones relativas a jubilaciones, pensiones y de prestación continuada, ese valor cae

²² La legislación laboral brasileña admite que la contratación de un trabajador se realice a través de un contrato de experiencia con duración máxima de 90 días. Durante ese periodo, el trabajador no tiene derecho al aviso previo ni a la indemnización de 40% sobre el depósito del FGTS, y la estabilidad provisional se limita al periodo de vigencia del contrato de experiencia. A pesar de no haber estadísticas que midan su aplicación, sin duda es la modalidad de contratación por tiempo determinado más utilizada en Brasil. La información disponible en el Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED) ofrece una dimensión del uso de esta modalidad de contratación: cerca de 20% del total de liquidados permanecen menos de tres meses en el empleo.

²³ Ese plazo no será exigido en el caso de accidente de cualquier naturaleza (dentro del trabajo o fuera de él) o de enfermedad profesional o laboral. También tendrá derecho al beneficio sin la necesidad de cumplir el plazo mínimo de contribución, y siempre que disponga de un seguro, cuando al inicio de la incapacidad el trabajador presente tuberculosis activa, lepra, enfermedad mental, neoplasia maligna, ceguera, parálisis irreversible e incapacitante, cardiopatía grave, mal de Parkinson, espondilo artrosis espondilitis, nefropatía grave, enfermedad de Paget en etapa avanzada (osteítis deformante), SIDA, contaminación por radiación –comprobada por un informe médico– o algún padecimiento grave en el hígado.

a 20.1%, revelando que ese público es potencialmente demandante de acciones en el área de la asistencia social.

A pesar de que aquí el objetivo es analizar sólo las áreas urbanas, esto no significa que las actividades agrícolas fueran excluidas de este estudio. Según la PNAD 2008, casi 1 millón de trabajadores urbanos formales (3.2% del total) está ocupado en este sector económico, el cual también revela grandes señales de desprotección social. En él se registran las más largas jornadas de trabajo (en promedio, 47.2 horas semanales) y el promedio de tiempo de ocupación, probablemente debido a la naturaleza estacional de las actividades agrícolas, es bajo también²⁴ (27 meses). Así, se infiere que los riesgos de desempleo, de inactividad temporal por accidente o enfermedad y, por consiguiente, de insuficiencia temporal de ingresos, también son altos para esos trabajadores, con los mismos problemas de acceso a la seguridad social destacados anteriormente. Considerando sólo el ingreso laboral de los integrantes de cada vivienda, se observa que 27.7% de los trabajadores vive en hogares cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a medio SM, y ese porcentaje baja a 24% después de las transferencias de fondos de jubilaciones, pensiones y beneficios de prestación continuada.

Realizadas dichas consideraciones sobre los grupos de trabajadores formales, aparentemente más desprotegidos, cabe destacar que la información disponible no permite dimensionar el conjunto de los subcontratados, temporales, independientes, por plazo determinado y a término que componen el universo de los trabajadores con contrato. Cada una de esas modalidades de contratación formal involucra situaciones que generalmente combinan mayores riesgos sociales y menor cobertura de las políticas de protección social. Los trabajadores subcontratados, por ejemplo, son más numerosos entre los empleados formales *atípicos*. A pesar de tener garantizados los mismos derechos, históricamente asegurados por el registro oficial o carnet de trabajo, por lo general cuentan con menores remuneraciones y peores condiciones laborales que sus semejantes, en el mismo ramo económico al que se vinculan jurídicamente. Además de eso, frecuentemente se encuentran dispersos en muchas empresas y sus respectivos sindicatos poseen poca presencia. En las compañías en donde

²⁴ Los contratos de trabajo temporales son bastante utilizados en las actividades agrícolas. La Ley núm. 5.889/1973, por ejemplo, autoriza la utilización de los contratos de cosecha, que vinculan su término con la época de plantación o cosecha. Excluyendo esta forma de contratación formal por plazo determinado, se usan innumerables formas de contratación no convencional en el campo, tales como la sociedad, las cooperativas de trabajo, el trabajo integrado y la intermediación de la mano de obra (contratistas), que, en la mayoría de los casos, deben ser clasificadas como relaciones de empleo asalariadas disfrazadas.

trabajan por su cuenta, no están protegidos por sindicatos o asociaciones que representan a los demás trabajadores, siendo excluidos de acuerdos colectivos, prestaciones asistenciales y de salud y reparto de utilidades, entre otros ejemplos. Es decir, son situaciones que muchas veces se alejan de la seguridad y la protección que se espera proporcione un contrato oficial.

Sobre los trabajadores formales, cabe resaltar que la conquista del empleo formal, aun en otras categorías no destacadas en este estudio como *desprotegidas*, no garantiza una situación desahogada en términos de ingresos para las familias de aquéllos. Cerca de 13.5% de los empleados formales vive en hogares cuyo ingreso laboral per cápita no rebasa medio SM. Considerando también los ingresos de jubilaciones, pensiones y beneficios de prestación continuada, dicho valor baja a 10.3%. Es importante subrayar que no se trata de un grupo específico de personas que permanece estáticamente en esta condición. La rotación del mercado laboral brasileño es alta para prácticamente todos los trabajadores. En ese contexto, los *protegidos* pueden venir a emplearse en condiciones poco favorables. En esta intermitencia, la cantidad de trabajadores desprotegidos contra riesgos sociales puede ser bastante superior a lo que los *retratos* del mercado laboral dejan ver.

Por otro lado, el análisis de los datos disponibles sobre los servidores públicos y los militares revela que estos 5.8 millones de trabajadores –que representan 11% del total de los asalariados o 7.3% de la PEA– cuentan con una protección social más amplia. El ingreso promedio y mediano de esos empleados (R\$1 820.00 y R\$1 000.00, respectivamente) es significativamente mayor que el de los empleados formales; la jornada de trabajo es más corta (en promedio, 37.4 horas semanales) y la estabilidad en el empleo garantiza una situación bastante diferente en el mercado laboral. Mientras el promedio de tiempo de ocupación para los empleados formales es de 35 meses, para los servidores públicos y los militares es de 140 meses, por lo que, como se mencionó, existen importantes desigualdades en el trabajo asalariado, las cuales son confirmadas por la propia acción del Estado.

En relación con los trabajadores informales, ellos suman 16.6 millones, aproximadamente 31% del total de los asalariados y 21% del total de los económicamente activos. Sin duda, entre el conjunto de asalariados, éstos son los que están más desprotegidos. El riesgo de desempleo e insuficiencia temporal de ingresos es acentuadamente mayor que entre los formales, lo cual se puede inferir a partir del promedio de tiempo de ocupación (de sólo 18 meses, frente a 35); de la alta tasa de empleados con máximo tres meses de ocupación, (20.5%, mientras que esa tasa para los

formales era de 7.6%), y de los bajísimos ingresos, resaltándose que 43% de ellos obtienen un ingreso mensual menor a un salario mínimo. Desde el punto de vista de la cobertura de los riesgos sociales, tales trabajadores no tienen acceso al seguro de desempleo y, en su gran mayoría, carecen de derecho a alguna prestación provisional, ya que sólo 15% es contribuyente. La jornada laboral reducida, a su vez, puede ser reflejo de una significativa cantidad de trabajadores con tiempo parcial y, también, de prestadores de servicios con insuficiente número de horas contratadas, como es el caso de los empleados domésticos que trabajan por días.

Por otro lado, sobre el empleo doméstico, se nota que la situación de precariedad y desprotección social que involucra esta actividad laboral se destaca aún más cuando se toma como referencia el trabajo informal. Las personas que se ocupan en servicios domésticos (4.2 millones) representan un cuarto de todos los asalariados informales, recibiendo, en promedio, salarios equivalentes a 75% del salario mínimo. Dos tercios de los trabajadores domésticos informales reciben un valor inferior al establecido como mínimo en la Constitución.

En este contexto, el nivel de contribución a la previsión social es muy bajo (sólo 5%), lo que implica un alto grado de falta de cobertura contra riesgos sociales. Los mecanismos de protección privados, a su vez, son probablemente bastante limitados; cuando se considera sólo los ingresos laborales, se tiene que 46% de los trabajadores domésticos informales vive en hogares cuyo ingreso per cápita no rebasa medio salario mínimo. Si se toma en cuenta los ingresos provenientes de jubilación, pensiones y beneficios de prestación continuada, ese valor baja a 38%, aún muy alto, lo que ciertamente se refleja en la demanda por servicios sociales.

Los salarios derivados de la contratación informal en el sector agrícola y en la construcción revelan que estas actividades laborales son también bastante precarias. Altos riesgos de desempleo, de inactividad por accidente o enfermedad e insuficiencia de ingresos se combinan con elevados grados de no cobertura de protección social. Además de que no cuentan con prestaciones garantizadas por la legislación laboral y no tienen acceso al seguro de desempleo, menos de 4% de los trabajadores está cubierto por la previsión social. Si los instrumentos de protección social pública para los laborantes son insuficientes, poco se puede esperar de los mecanismos de protección privada: 47.6% de los trabajadores informales del sector agrícola y 38% de los empleados de la construcción viven en hogares cuyo ingreso per cápita no rebasa medio SM. En ello se consideran ingresos provenientes del trabajo, jubilaciones, pensiones y beneficios de prestación continuada.

Los datos analizados hasta ahora indican que en las relaciones asalariadas las condiciones laborales, ingreso y exposición a riesgos son condicionadas por otros factores, además de los parámetros legales e institucionales. El nexo que se establece entre los trabajadores y aquellos que los dirigen también es un hecho importante; no es casualidad que las categorías de trabajadores formales más frágiles (domésticos, de la construcción y de actividades agrícolas) sean también las más precarizadas entre las informales. Ya sea porque la actividad que dichos trabajadores ejercen implica mayores dificultades de autoorganización o porque la regulación social del trabajo fragiliza, de alguna forma, algunos segmentos debido a la acción fiscalizadora del Estado –más efectiva en algunos sectores que en otros–, o por causa de la propia naturaleza de la inserción productiva de esta actividad y de su participación en las cadenas de valor,²⁵ parece claro que el alto grado de asimetría de poder en el lugar de trabajo conforma relaciones laborales muy precarias y alejadas de lo que se supone debe ser un contrato oficial de trabajo asalariado.

En ese contexto, se argumenta que asegurar la protección social a la totalidad de los asalariados implica algo más que incorporarlos a un régimen de empleo formal, lo que todavía continúa siendo esencial. La consolidación de una regulación del trabajo asalariado que garantice derechos más igualitarios exige que la protección social vaya más allá de la cobertura dada por la seguridad social para los riesgos asociados a la incapacidad para el trabajo, además de promover medidas de reglamentación que favorezcan el cambio en las relaciones laborales, especialmente en las ocupaciones más precarias.

3.2 Trabajadores no asalariados

La categoría de trabajadores no asalariados comprende a todos aquellos que laboran de forma independiente y a los empleadores que cuentan con hasta cinco empleados. Según la PNAD 2008, aproximadamente 16.4 millones de laborantes (20.7% de la PEA) están en esta situación, y es importante resaltar nuevamente que este número está sobrestimado, ya que una parte significativa de los trabajadores no controla de forma autónoma su quehacer sino, por el contrario, se subordina directamente a las órdenes del capital, del Estado o de familias. Del total de no asalariados,

²⁵ Gran parte de la precariedad de los contratos de trabajo vigentes en el país expresa, por ejemplo, la baja productividad de las empresas contratantes, especialmente las microempresas.

aproximadamente 13.9 millones son independientes (85%) y 2.6 millones son pequeños empleadores (16%).

Como se destacó anteriormente, este grupo de trabajadores es tan heterogéneo, en términos de ubicación sectorial, instrucción formal y calificación profesional, nivel de ingresos, condiciones de trabajo y articulación con la producción capitalista, que parece inapropiado ignorar esa diversidad y pensar en políticas públicas homogéneas que incluyan a todos. Sin duda, las diferentes formas de organización de la producción y del trabajo no se restringen a pequeñas unidades productivas orientadas a la sobrevivencia del trabajador y de su núcleo familiar. Tampoco parece ser necesario caracterizar esta amplia gama de ocupaciones como formas *no típicamente capitalistas* de organización del trabajo o de la producción, ya que frecuentemente están muy vinculadas con la dinámica de acumulación capitalista.

Al reconocer esa realidad, la opción metodológica de este estudio fue considerar cuatro grupos de análisis. En primer lugar, los trabajadores independientes fueron subdivididos por nivel de instrucción formal. A partir de ahí, se separaron los que tienen nivel superior completo de los que no lo poseen. Esta primera clasificación tuvo como objetivo identificar, aunque con cierta fragilidad metodológica,²⁶ a aquellos trabajadores independientes con mayor grado de especialización, que supuestamente se insertan profesionalmente en mejores condiciones laborales y de protección social. En este caso, el número de trabajadores identificados en tal situación es de aproximadamente 1 millón, lo que representa 6% del total de los no asalariados o 1.3 % de la PEA.

Los trabajadores independientes que no poseen educación superior completa (13.9 millones) fueron subdivididos según el ingreso que obtuvieron en las microempresas a las que pertenecen. A partir de esta muestra, se distinguió a aquellas empresas que existían solamente porque remuneran los factores de producción por debajo del nivel adecuado –es decir, que no garantizan ni un salario mínimo mensual al trabajador–, de aquellas supuestamente más estructuradas, que cuando menos le ofrecen

²⁶ El nivel de instrucción formal no está perfectamente correlacionado con el tipo de inserción del trabajador independiente en el mercado. Sin duda, existen trabajadores independientes con el nivel superior completo que ejercen actividades idénticas a las realizadas por trabajadores independientes con menores niveles de instrucción. Además de eso, aun aquellos que llevan a cabo actividades más especializadas saben que no están exentos de situaciones caracterizadas por el alto grado de inseguridad, inestabilidad y dificultad en el acceso a los derechos y a las prestaciones sociales. La proliferación de inserciones ocupacionales distintas a las reglamentadas, como parte de la estrategia empresarial de reducción de costos laborales, alcanzó de forma creciente a profesionales con altos niveles de escolaridad.

el salario mínimo vigente. Según la PNAD 2008, el total de personas en la primera situación es de 5 millones (30% del total de trabajadores no asalariados o 6.3% de la PEA). El total de los independientes que no posee educación superior completa y obtiene un ingreso mensual igual o superior al salario mínimo vigente es de 7.9 millones (48% del total de no asalariados o 9.9% de la PEA).

Los pequeños empresarios, aquéllos con hasta cinco empleados (2.6 millones), fueron tomados de igual manera, aunque se reconoce que hay entre ellos cierta heterogeneidad. Esta opción metodológica se justifica, principalmente, por tratarse de un grupo relativamente menor (16% del total de los no asalariados y 3.3% de la PEA).

Los trabajadores independientes que no poseen educación superior completa y obtienen un ingreso inferior a un salario mínimo son, sin duda, los que presentan mayor vulnerabilidad. Cerca de 27% de ellos se encuentra incluido en ocupaciones relacionadas al comercio y los servicios, mientras otro 31% lo está en actividades industriales y de la construcción. La incidencia de pobreza en ese conjunto de trabajadores es bastante alta: al considerar sólo los ingresos provenientes del trabajo, cerca de 60.4% vive en hogares cuyo ingreso per cápita no alcanza medio SM. Incluyendo las prestaciones relativas a jubilación, pensión y Beneficio de Prestación Continuada, ese porcentaje baja a 44.4 por ciento.

La condición de insuficiencia de ingresos para esos trabajadores no parece ser temporal. La información sobre el promedio del tiempo de ocupación muestra indicios de que esta inserción ocupacional, además de extremadamente precaria, es bastante estable, principalmente para los empleados independientes incluidos en actividades agrícolas. En otras palabras, los datos analizados sugieren que tales trabajadores no poseen oportunidad alguna de ascender ocupacionalmente y están atrapados en actividades que sólo garantizan su sobrevivencia o, a lo sumo, la de sus familias.

La reducida jornada laboral de dichos empleados puede ser una manifestación de la insuficiencia de demanda de productos y servicios ofertados por éstos. En esta situación de extrema precariedad, se observa que es muy bajo el porcentaje de trabajadores que contribuye a la previsión pública o privada (cerca de 4%). O sea, además de la alta incidencia de riesgos asociados con la incapacidad temporal o permanente y con la insuficiencia de ingresos, temporal y permanente, estos trabajadores están totalmente desprotegidos socialmente y no pueden contar ni con el aparato público de protección social ni, mucho menos, con mecanismos privados.

Los trabajadores independientes que no poseen educación superior completa pero que obtienen, por lo menos, un SM mensual, presentan condiciones un poco más favorables, pero aun así bastante desprotegidas. La mayor parte de ellos está en actividades del comercio y los servicios (29%), así como en la industria manufacturera y de la construcción (34%), y los niveles de afiliación a la previsión social, en especial para los de la construcción, también son bastante reducidos. De manera general, sólo un quinto de estos trabajadores es contribuyente a la previsión pública, cobertura que desciende a 13.5% cuando la atención se centra en los de la industria de la construcción.

Si el porcentaje de contribuyentes a la previsión pública es pequeño, menor aún es el de la previsión privada (2%). Tal constatación indica, muy probablemente, que el hecho de que estos trabajadores no estén afiliados a la previsión pública no se asocia con una opción estratégica que privilegie instrumentos de protección privada; al parecer, están socialmente desprotegidos y no pueden contar con mecanismos privados de protección. El reconocimiento de esta situación es particularmente importante para este grupo de empleados, pues, además de los habituales riesgos sociales que involucra el trabajo asalariado, inciden sobre los no asalariados una serie de riesgos asociados con su relación con el mercado y la preservación del capital.

En ese contexto, en situaciones económicas desfavorables o de aumento de la competencia o en el caso de depreciación/pérdida de los medios de producción, por ejemplo, es previsible que las condiciones generales laborales y de ingresos de ese conjunto de trabajadores se debiliten considerablemente.

Los trabajadores independientes que poseen educación superior (1 millón o 6.1% del total de los no asalariados) y los pequeños empresarios (2.6 millones o 15.7% del total de los no asalariados) presentan, en promedio, resultados bastante próximos a los indicadores analizados en este estudio. Entre los no asalariados, éste es el grupo con menor vulnerabilidad económica y social, tanto porque los riesgos involucrados en sus actividades son relativamente menores como porque pueden contar con una red de protección pública y privada.

Desde el punto de vista del ingreso promedio que obtienen en sus empresas, éste es casi seis veces mayor que el salario mínimo vigente. Hay que mencionar que aproximadamente 7% de los trabajadores independientes con educación superior y 4.2% de los empleadores de pequeñas empresas no consiguen ni siquiera un salario mínimo –lo que revela que este grupo aún es bastante heterogéneo–, pero, por otro lado,

se debe reconocer que en este tipo de inserción laboral están las mayores remuneraciones mensuales promedio de todos los trabajadores ocupados. Tal situación se refleja en los bajos porcentajes de trabajadores que viven en hogares cuyo ingreso laboral per cápita es inferior a medio SM.

En lo relacionado con la afiliación a la seguridad social, el porcentaje de pequeños empresarios que contribuye a la previsión pública es de aproximadamente 53%, siendo ese valor un poco inferior para los trabajadores independientes con educación superior (43.5%). Se constata que la contribución de este grupo es significativamente mayor que la de los independientes sin ese nivel de educación, lo que refuerza la idea de que la decisión de contribuir o no a la previsión pública está bastante asociada con el rango de ingresos obtenido por la actividad laboral y no con una opción estratégica de privilegiar mecanismos privados de protección social. El porcentaje de contribuyentes a los fondos de previsión privada es bajo: cerca de 8% para los pequeños empresarios y aproximadamente 11% para trabajadores independientes con educación superior.

Otro punto que merece resaltarse es la relativa estabilidad de esas empresas. Aparentemente, tales trabajadores están establecidos en el mercado desde hace varios años –en promedio, diez en el caso de los pequeños empresarios y seis y medio en el de los trabajadores independientes con educación superior–; ello sugiere que, si no hay políticas públicas con cobertura amplia de protección para ellos contra los riesgos asociados a su relación con el mercado y a la preservación de su capital, el mantenimiento y la reproducción de estas empresas se ha garantizado a través de instrumentos privados.

Cabe señalar, sin embargo, que la existencia de mecanismos privados que, de alguna forma, contribuyen a la sostenibilidad de tales compañías no significa que esta solución sea la más adecuada, desde el punto de vista social. Se sabe, por ejemplo, que muchos trabajadores se ven obligados a cumplir jornadas extenuantes como una forma de mantenerse en el mercado. No causa extrañeza, por lo tanto, que los pequeños empresarios hayan presentado el mayor promedio de horas semanales laboradas entre todos los ocupados (47.6 horas).

La incorporación de mecanismos que amplíen la cobertura de la protección social hacia los no asalariados debe considerar los vectores de determinación de las condiciones laborales, ingreso y exposición a riesgos a los que están sometidos. Como se resaltó a lo largo del estudio, esta tarea implica analizar la relación de los trabajadores con el mercado de bienes y servicios donde actúan. Consecuentemente, la naturaleza de la actividad productiva y, principalmente, la forma como ésta se inserta en las cadenas

de valor asumen en este punto una importancia mayor, ya que no existe la mediación ofrecida por las garantías vinculadas con el estatuto salarial.

Los negocios de trabajadores no asalariados no tienen capacidad para definir de forma autónoma un espacio propio para su expansión. De acuerdo con Souza (1981: 59), las grandes empresas, en sus movimientos de expansión, crean, destruyen y recrean los espacios económicos donde actúan las pequeñas empresas. Por un lado, la expansión de una gran compañía abre mercados o nichos para las pequeñas empresas, ya sea mediante la demanda directa de productos y servicios o por los ingresos generados en su proceso de producción. Por el otro, dicho crecimiento reduce el espacio de acción de los pequeños negocios al ocupar sus mercados tradicionales y puede, incluso, eliminarlos debido a la imposición de modalidades superiores de producción y comercialización. Esa condición de subordinación determina, en gran parte, las relaciones laborales presentes en esas empresas.

Al establecer relaciones directas de complementariedad con empresas capitalistas, el desempeño de las pequeñas empresas que cuentan con trabajadores no asalariados, así como las condiciones laborales y la remuneración, están prioritariamente asociados con los grados de especialización de la actividad y de dominación al que están sometidos, lo cual se concretiza en la forma en que el ingreso y la productividad se distribuyen a lo largo de las cadenas productivas. En los casos donde no hay algún tipo de asociación con grandes empresas, las condiciones laborales y de remuneración están más asociadas con la demanda; es decir, con el ingreso, con la diferenciación de la estructura productiva y de consumo y con el número de empresas que compiten en el mercado –y la diferenciación social y ocupacional.

La garantía de niveles mínimos para las condiciones laborales y para los ingresos de los no asalariados implica, por lo tanto, fortalecer la posición de éstos en las cadenas productivas. En el caso de los trabajadores no asalariados en negocios pequeños con algún grado de complementariedad, es posible corresponsabilizar en algún grado a las grandes empresas por las condiciones laborales de sus proveedores, distribuidores y prestadores de servicios, estipulando reglas generales para esos contratos.

En el caso de las pequeñas empresas que no tienen esa vinculación, cualquier garantía depende de la iniciativa del Estado. Aunque las situaciones sean muy diversificadas, el Estado desarrolla políticas a fin de crear una demanda más allá del mercado para determinados productos –es el caso de los programas de compra– y garantiza un ingreso en

periodos de reducción forzada de la producción (seguro-cosecha y seguro para pescadores artesanales). Dados los límites del Estado para intervenir indiscriminadamente en todos los mercados donde estos trabajadores actúan, es probable que la garantía de un ingreso básico sea la única medida general capaz de mejorar las condiciones laborales, ya que permitiría a las personas renunciar a trabajos denigrantes y de baja productividad.

3.3 Trabajadores que carecen de una ocupación que les genere ingresos

En esta última categoría de análisis fueron agrupadas dos situaciones laborales bastante distintas, pero que tienen como común denominador el hecho de que el trabajador se encuentra privado de una ocupación que le proporcione ingresos. En primer lugar, se estudiará el caso de los trabajadores sin remuneración, que generalmente contribuyen a la producción de bienes y servicios en pequeños negocios familiares. Posteriormente, se analizará la situación de los desempleados, definidos como aquellos que están sin trabajo, pero intentaron obtener uno la semana de referencia de la PNAD 2008.²⁷

Esa investigación apunta que aproximadamente 2.8 millones de trabajadores son no remunerados, lo que representa 3.5% de la PEA. La mayor parte de éstos (50.8%) está involucrada en actividades agrícolas, pero es significativa también su participación en el sector del comercio y los servicios (20.4%). Después, aparecen aquellos incluidos en la industria manufacturera y de la construcción (10.1%) y también los ocupados en el sector hotelero y restaurantero (7.1%).

Una parte muy pequeña de los trabajadores sin remuneración contribuye a la previsión pública o privada, lo cual hace más evidente la situación de desprotección social vinculada con esta inserción laboral. De forma general, sólo 4% de ellos contribuye a la previsión pública, mientras que poco menos de 1% a la privada.

Por el análisis de los datos relativos al ingreso familiar per cápita de los hogares de estos trabajadores se puede entender mejor la

²⁷ Algunas metodologías de investigación del empleo, tal como la utilizada en la Investigación de Empleo y Desempleo (PED), realizada mensualmente por el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) y por el Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE) en las regiones metropolitanas del país, consideraron que los trabajadores sin remuneración que intentaron cambiar de empleo están en situación de desempleo oculto por el trabajo precario. Desde esta perspectiva, las dos situaciones de trabajo mencionadas al inicio de esta sección como *bastante distintas* se aproximan aún más.

situación de extrema precariedad y ausencia de cobertura social que padece este sector ocupacional. La incidencia de pobreza en estos hogares es extremadamente alta: considerando sólo los ingresos laborales obtenidos por los integrantes de los hogares, 57.3% de los trabajadores vive en hogares cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a medio salario mínimo. Además de eso, es bastante similar a la que se presenta en los hogares que no poseen educación superior completa y cuyo ingreso no alcanza un SM. En otras palabras, la información sugiere que la mayoría de los no remunerados están ocupados en pequeños negocios de trabajadores independientes que no obtienen ni siquiera un salario mínimo mensual por su producción de bienes y servicios. Si eso es verdad, la situación de baja remuneración de los factores de producción de esas pequeñas empresas es aún mayor, pues involucra no sólo la fuerza de trabajo del dueño de los instrumentos laborales (el trabajador independiente), sino también la de sus familiares, que contribuyen con el proceso productivo sin ninguna percepción como contraprestación a los servicios prestados.

Finalmente, la PNAD 2008 revela que cerca de 6.4 millones de trabajadores están desocupados, lo que representa 8.1% de la PEA. Este conjunto también se encuentra bastante desprotegido, ya que el actual sistema de seguro de desempleo sólo abarca a los que son empleados formales y, además de eso, otorga este beneficio por un periodo muy corto (de tres a cinco meses) si se compara con el tiempo de búsqueda de empleo en las principales regiones metropolitanas (RM) del país: casi 40% de los trabajadores queda desempleado por más de seis meses.

No es una coincidencia, por lo tanto, que la incidencia de pobreza entre esos trabajadores sea significativa. Tomando en cuenta sólo los ingresos laborales obtenidos por los integrantes de cada hogar, se vislumbra que 57% de éstos vive en hogares cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a medio SM; si se incluyen los ingresos de jubilaciones, pensiones y beneficios de prestación continuada, este porcentaje cae a 45%. Ante esta situación de extrema precariedad, es difícil imaginar cómo estos trabajadores pueden lidiar con las adversidades, a través de estrategias individuales; esta condición muchas veces compromete hasta la continuidad de la búsqueda de empleo.

Este tercer grupo expresa las consecuencias de las ocupaciones precarias, tanto asalariadas como no asalariadas. En ese sentido, el fortalecimiento de la protección contra el desempleo, así como la garantía de ingresos independientemente del trabajo, son fundamentales para evitar que los laborantes sin remuneración caigan en situación de pobreza. En el caso de los no remunerados, es importante que tales medidas sean

acompañadas del reconocimiento de las actividades que desempeñan, siendo el ejemplo más claro el trabajo de las mujeres que colaboran en las labores productivas de la familia. Tal hecho es importante incluso para fines de seguridad social, ya que muchas veces ellas no son consideradas como económicamente activas, aunque estén sujetas a los mismos riesgos que los trabajadores no asalariados en general.

4. Consideraciones finales

4.1 ¿La protección social y el trabajo pueden andar caminos divergentes?

El sistema de protección social en Brasil surgió estrechamente ligado a la condición del trabajo en lo que se refiere a sus objetivos, reglas de afiliación y financiamiento. De esa forma, reproducía los criterios de segmentación y la desigualdad existentes en el mundo laboral; tanto su cobertura como su capacidad de movilizar recursos dependían particularmente de la proporción de empleados asalariados registrados dentro de la PEA. Desde finales de la década de los ochenta, se aceleraron las iniciativas que crearon formas de acceso a la protección social que prescinden de ese vínculo, como fuentes de financiamiento independientes de nóminas, aunque la mayor parte de la protección social continúe basada en el trabajo asalariado, en especial del empleo formal.

En este contexto, se consolidó un sistema de protección social híbrido, en el cual algunas prestaciones y servicios son universales; la mayor parte continúa siendo meritocrática y, aun, algunas políticas son claramente residuales, cuyo acceso se basa en medios de prueba.

Como resultado, la acentuada heterogeneidad del mercado laboral se manifiesta no sólo en grandes desigualdades respecto a las condiciones de uso y remuneración de la fuerza de trabajo brasileña, sino también en lo relacionado con el acceso a los derechos. De ahí la importancia de comprender que la actual tendencia de crecimiento en el número de empleados formales, aunque logre perdurar por varios años de forma sostenida, no es suficiente para garantizar un modelo de protección social más homogéneo para los trabajadores del país.

Se asume que, incluso con una rápida expansión de los empleos formales, buena parte de los trabajadores urbanos serán no asalariados en el futuro, y la protección proporcionada por la seguridad social puede ser insuficiente porque: a) no es capaz de lidiar con los riesgos relacionados

con el mercado que los trabajadores enfrentan y b) la afiliación de los no asalariados urbanos se da a través de la contribución individual –aunque subsidiada–, que, a su vez, depende del nivel y de la estabilidad de los ingresos.

Además de eso, como se señaló a lo largo de este texto, aun en la categoría de *asalariados formales*, las desigualdades asociadas con las condiciones laborales, ingreso y exposición a riesgos sociales son bastante acentuadas, principalmente cuando se considera al conjunto de trabajadores subcontratados, temporales, independientes, por plazo determinado y a término que componen el conjunto de los empleados formales.

Frente a ese cuadro de cobertura limitada y desigual, se argumentó que muchos trabajadores sólo consiguen incluirse en el sistema de protección social *ex post*, por la categoría del llamado riesgo de pobreza. Sin embargo, el BPC y los programas de transferencia de ingresos reunidos en el Programa Bolsa Familia (PBF) a partir de 2003, a pesar de que ofrecen alguna protección tanto para asalariados como para los ocupados no asalariados, e incluso para desempleados e inactivos, combaten los efectos de la falta de oportunidades laborales y la precariedad de las ocupaciones existentes sin revertir ese proceso ni, mucho menos, equiparar el grado de protección social. En ese sentido, un programa para extender la cobertura y homogeneizar la protección social para los trabajadores brasileños involucraría:

1. Incluir a los no asalariados en el sistema de protección social a partir de un modelo que considere tanto las dificultades relacionadas con la insuficiencia e inestabilidad del ingreso que obtienen, como el desafío de incorporar mecanismos de protección contra riesgos del mercado.
2. Promover la homogeneización de las normas de protección social asegurada a los asalariados, no sólo garantizando derechos iguales, sino también interviniendo a través de la regulación pública del trabajo en el establecimiento de los salarios y la calidad de los empleos.

Lógicamente, el esfuerzo para la implementación de un programa como éste depende en gran medida del desempeño del mercado laboral. Por lo tanto, el tema central continúa siendo cuál será el ritmo de crecimiento de la demanda de empleo y qué tipo de ocupaciones serán generadas. Se argumentó a lo largo de este texto que la composición y el grado de precariedad de las ocupaciones actualmente plantean serios problemas con el nivel de protección social que es posible ofrecer a través de la seguridad social.

Durante el último ciclo (de precrisis), se observó que la aceleración del crecimiento del PIB implicó no sólo un aumento en la demanda de empleo, sino que amplió específicamente las ocupaciones asalariadas y formales. Paralelamente, la transición demográfica implicará un ritmo de crecimiento mucho menor de la PEA.²⁸

Difícilmente, eso implicará *escasez* de mano de obra; aún hay un amplio margen para incorporar a las mujeres al mundo laboral y a un gran número de personas ocupadas en ocupaciones de bajísima productividad. Sin embargo, en un contexto de crecimiento económico sostenido, el resultado de la transición demográfica será la reducción del excedente de fuerza de trabajo.

Ese contexto ciertamente sería favorable para la ampliación del espacio de la acción colectiva y de la regulación del trabajo. Menor tasa de desempleo implica mayor poder de negociación para los trabajadores, lo que se expresa no sólo en términos de mejora de salarios, sino en mayor capacidad para hacer válidos acuerdos y convenciones colectivas, por un lado, y las normas laborales, por otro.

Hay que considerar también el grado de efectividad de la regulación pública; es decir, en qué medida las normas son cumplidas. La capacidad de inspección del Ministerio Público y de la Justicia del Trabajo para garantizar que las normas laborales sean respetadas ha variado históricamente, no sólo en virtud del ciclo económico, sino principalmente en función de sus recursos –humanos y materiales– y de la comprensión de la jurisprudencia legal, administrativa y en relación con las normas. Como ejemplo, la orientación que tome el debate acerca de los límites para subcontratación ciertamente influirá en el grado en que la regulación pública favorecerá el reconocimiento de vínculos de trabajo asalariado o no.

La eliminación de obstáculos para la subcontratación estimularía que empleos asalariados –en la conceptualización adoptada en este texto– sean tratados como ocupaciones no asalariadas en términos legales, lo cual limitaría los efectos de la expansión de la demanda de empleo en la afiliación a la seguridad social y, consecuentemente, presionaría los otros canales de acceso a la seguridad social. Además de eso, implicaría un menor grado de protección a la propia condición del trabajo.

²⁸ Una estimación del IPEA ubica la tasa de crecimiento anual de la población de entre 15 y 59 años de edad en 0.7% entre 2010-2022; en comparación, en los censos demográficos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 1991 y 2000, el mismo grupo etario creció 1.76% al año. Esta variación fue calculada a partir de datos del Sistema de Recuperación Automática (SIDRA), del IBGE.

- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Cardoso Jr., J. C. (2001), “Crisis y desregulación del trabajo en Brasil”, *Texto para Discusión*, núm. 814, agosto, Brasilia, IPEA.
- _____ (2007), “¿De regreso al futuro? Las fuentes de recuperación del empleo formal en Brasil y las condiciones para su sustentabilidad temporal”, en *Texto para Discusión*, núm. 1310, noviembre, Brasilia, IPEA.
- Castel, R. (1998), *Las metamorfosis de la cuestión social*, Petrópolis, Vozes.
- Corsuil, C. H. L., R. L. Mora y L. Ramos (2009), “Determinantes de la expansión del empleo formal: ¿qué explica el aumento del tamaño promedio de los establecimientos?”, en *Texto para Discusión*, núm. 1450, diciembre, Brasilia, IPEA.
- IPEA (2009), *Comunicado de la Presidencia: PNAD 2008 –primeros análisis– demografía, trabajo y previsión*, núm. 31, 1º de octubre, Brasilia, Río de Janeiro, IPEA.
- Jaccoud, L. (2009), “Pobres, pobreza y ciudadanía: los desafíos recientes de la protección social”, en *Texto para Discusión*, núm. 1372, enero, Brasilia, IPEA.
- Krein, J. D. (2007), *Tendencias recientes en las relaciones de empleo en Brasil 1990-2005*, tesis doctoral, Universidad Estatal de Campinas, Campinas, IE.
- Krein, J. D. y M. W. Proni (2008), “Economía informal: aspectos conceptuales e históricos”, en *Seminario Tripartita de la OIT: La economía informal en Brasil*, marzo, Campinas, CESIT.
- Souza, P. R. (1981), “Empleo e ingreso en la ‘pequeña producción’ urbana en Brasil”, en *Estudios Económicos*, vol. 11, núm. 1, marzo, pp. 57-82.

Introducción

El mejoramiento del nivel de salud de una población depende de innumerables factores. El acceso a bienes y servicios de salud es uno de ellos. Sin embargo, desde la perspectiva colectiva, igual o más relevantes son los determinantes socioestructurales relacionados con el modelo de desarrollo, que incluyen el grado de educación de la sociedad, los ingresos y su distribución, así como las condiciones ambientales, sobre todo las asociadas a la salud. Las condiciones de salud colectiva se ven también influidas por elementos y factores culturales responsables del estilo de vida de las personas, el cual puede ser más o menos saludable, así como por las características individuales como edad, sexo y componentes hereditarios, las cuales, al contrario de las anteriores, están fuera del alcance de las políticas públicas.

Aunque existan indicadores *positivos*, paradójicamente, la salud de una población acostumbra medirse por su ausencia. Los índices de morbilidad y mortalidad, referentes a enfermedades y muertes, respectivamente, son las herramientas más utilizadas para medir la salud de la población.

Mientras que la esperanza de vida es el indicador *positivo* más conocido de la situación de la salud colectiva, entre los *negativos*, los más utilizados son las tasas de mortalidad en la infancia y de mortalidad infantil, principalmente esta última. Aunque parezcan sinónimos, expresan fenómenos distintos: la primera se refiere al número de muertes ocurridas antes de los cinco años de edad, mientras que la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) indica las sucedidas en el primer año de vida, por cada mil nacimientos. Esos indicadores son utilizados aun como *trazadores* de la situación de salud en general y, asimismo, del grado de desarrollo socioeconómico de un país o una región. La relación inversa que existe entre el nivel socioeconómico y la mortalidad infantil y en la infancia es conocida. En países donde estas tasas son elevadas, los otros indicadores de salud raramente presentan valores positivos.

En Brasil, a mediados de los años sesenta, la TMI era de 112 muertes por cada mil nacidos vivos (Ministerio de Planeación, 1966). En 2008, se registraron 19.1 fallecimientos por cada mil nacidos vivos; es decir, una tasa ligeramente inferior a la de Inglaterra al inicio de los años

sesenta (21.8), cuando Holanda y Suecia ya habían alcanzado una TMI de alrededor de 16 muertes por cada mil nacidos vivos (Ministerio de Planeación, 1966). La TMI en Brasil aún es bastante elevada en comparación con otros países, como Suecia, Japón, Portugal, Francia e Italia, que presentaban entre dos y tres muertes por cada mil nacimientos en 2008. En el mismo año, otros países de América Latina también registraban una TMI inferior a la de Brasil, como Cuba, Chile, Costa Rica y Argentina, donde era de 5, 7, 10 y 13 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente (OMS, 2010).

La mortalidad infantil es uno de los principales problemas de los países pobres; sin embargo, también ocurre en naciones en desarrollo cuyas sociedades son muy desiguales. De acuerdo con el *Atlas del Desarrollo Humano en Brasil* (2003)¹, aún es posible encontrar municipios brasileños en donde, por cada mil nacidos vivos, cerca de 90 no sobreviven al primer año de vida; es decir, casi 10% de los niños que nacen, muere antes de completar un año de vida.² Ésta es una cuestión relevante para los responsables de formular políticas públicas, pues es evidente la necesidad de elaborar aquéllas que se orienten a reducir la mortalidad infantil y las desigualdades regionales en Brasil.

De ese modo, en este trabajo se discuten las perspectivas para la mortalidad infantil en Brasil; se hará un análisis a partir de la construcción de tres escenarios. El primero considera únicamente los cambios demográficos y sus efectos sobre la TMI. El segundo analiza las metas establecidas por la política de salud o aquéllas relacionadas con compromisos internacionales asumidos por el país. Finalmente, se estima un modelo considerando los factores que determinan la mortalidad infantil para que, a partir de sus resultados, se analicen sus perspectivas. Antes de adentrarse en esto, el texto contiene una discusión metodológica sobre el cálculo de la TMI, su evolución y sus causas.

¹ Disponible en: www.pnud.org.br/atlas/instalacal/index.php.

² Además de las desigualdades entre los niveles subnacionales, surge otro tipo de desigualdad importante respecto a los diferentes grupos poblacionales. Por ejemplo, la TMI indígena fue más del doble que la registrada en el resto de la población entre 2000 y 2008 (Ministerio de Planeación, 2009). Sin embargo, los datos disponibles no nos permiten hacer un análisis más detallado de las desigualdades entre los subgrupos poblacionales, restringiendo el estudio a las desigualdades entre los niveles subnacionales.

1. Lo que sabemos y las limitaciones de lo que sabemos

1.1 Cuestiones metodológicas relacionadas con el cálculo de la TMI

Para el cálculo de la TMI se necesitan datos sobre los nacimientos y las muertes de menores de un año. *A priori*, podría calcularse directamente a partir de las estadísticas básicas –nacimientos y muertes– que figuran en el Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM) y en el Sistema de Información sobre los Nacidos Vivos (SINASC), ambos administrados por el Ministerio de Salud (MS). Sin embargo, algunas Unidades de la Federación (UF),³ principalmente aquéllas ubicadas en las regiones norte y noreste, aún poseen elevados índices de datos no verificables de estas estadísticas,⁴ lo que dificulta la observación directa del nivel y el modelo de natalidad y mortalidad, exigiendo el empleo de métodos alternativos de estimación de la TMI (Simões, 2001; Flores, 2009).

La mayoría de las estimaciones disponibles está basada en métodos demográficos indirectos, entre los que se incluyen los realizados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Se usan como principal fuente de información las respuestas ofrecidas por mujeres a preguntas sobre hijos nacidos vivos e hijos sobrevivientes, las cuales se obtuvieron tanto en los censos demográficos como en las Investigaciones Nacionales por Muestra de Viviendas (PNAD), ambos del IBGE.⁵ Las demás estimaciones, en general, mezclan métodos indirectos y directos. En este caso, el cálculo directo es adoptado para las UF que cumplen algunos criterios predefinidos. La Red Interinstitucional de Información para la Salud (RIPSA) adopta esta metodología.⁶

³ El término unidades de la federación es usado a lo largo del texto para referirse a los estados y al Distrito Federal.

⁴ La subnotificación se refiere al nacimiento o muerte ocurridos en un determinado año y no notificados en los sistemas de información (SIM o SINASC). El subregistro se refiere al nacimiento o muerte ocurridos en un determinado año y que no fueron registrados en las notarías. Una muerte o nacimiento pueden haber sido registrados en las notarías, pero no notificados al SIM o al SINASC. Lo contrario también puede ocurrir: aun es posible que tanto un fallecimiento como un nacimiento no hayan sido informados ni al SIM, o al SINASC, ni registrados en las notarías.

⁵ Las estimaciones que usan métodos indirectos están, en general, basadas en los trabajos de Brass *et al.* (1974 *apud* IBGE, 2008), Brass (1975 *apud* IBGE, 2008), Trusell (1975 *apud* IBGE, 2008) y Coale y Trusell (1974 *apud* IBGE, 2008). Se puede encontrar en los documentos mencionados del IBGE (2008: 32, nota a pie de página núm. 5) una discusión más detallada sobre sus métodos utilizados.

⁶ La RIPSA fue constituida en 1996 a partir de una cooperación entre el MS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS); busca “atender dos objetivos

Independientemente del método adoptado, las estimaciones apuntan a una reducción sustancial de la TMI en las últimas décadas, tanto a escala nacional como a niveles más desagregados. Sin embargo, a pesar de mostrar una tendencia descendente, las estimaciones disponibles difieren significativamente en cuanto al valor de la TMI. Un ejemplo emblemático de esto se puede observar en la comparación entre los cálculos elaborados por la RIPSА para el año de 2007, con aquéllos elaborados por el IBGE⁷ en 2008. Según el IBGE, la TMI nacional era de 23.59 muertes por cada mil nacidos vivos en 2008. Ese valor es superior al estimado por la RIPSА para 2007, el cual fue de 20.01 muertes por cada mil nacimientos. También se notan diferencias similares en los niveles subnacionales.

Estas discrepancias se pueden explicar por diferencias en las bases de datos y en los métodos utilizados. Según lo mencionado anteriormente, las estimaciones de la RIPSА mezclan cálculos directos con métodos demográficos indirectos, mientras que los cálculos del IBGE se basan solamente en métodos indirectos.

Dichas diferencias exigen cautela al discutir la evolución de la TMI y sus perspectivas para el futuro. Sin embargo, los datos disponibles permiten la obtención de una serie histórica de esta tasa para Brasil, las regiones, los estados y el Distrito Federal en el periodo de 1985 a 2007.⁸

convergentes: a) potencializar la utilización de las bases de información disponibles para apoyar la construcción del Sistema Único de Salud y b) contribuir a la sistematización de datos e informaciones producidas por los países de las Américas, a partir de la Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud” (BVS; RIPSА, 2010). Entre otras instituciones, componen la RIPSА el MS y sus órganos vinculados, instituciones académicas, consejos, asociaciones, el IBGE y el IPEA. En el ámbito de la RIPSА, la decisión de adoptar el cálculo directo depende de un análisis de cobertura y regularidad del SIM y del SINASC presentada en el anexo. Estas estimaciones son hechas por el MS para la RIPSА a partir de metodología elaborada y discutida en esta red (Flores, 2009).

⁷ Las estimaciones fueron publicadas en Síntesis de Indicadores Sociales 2009.

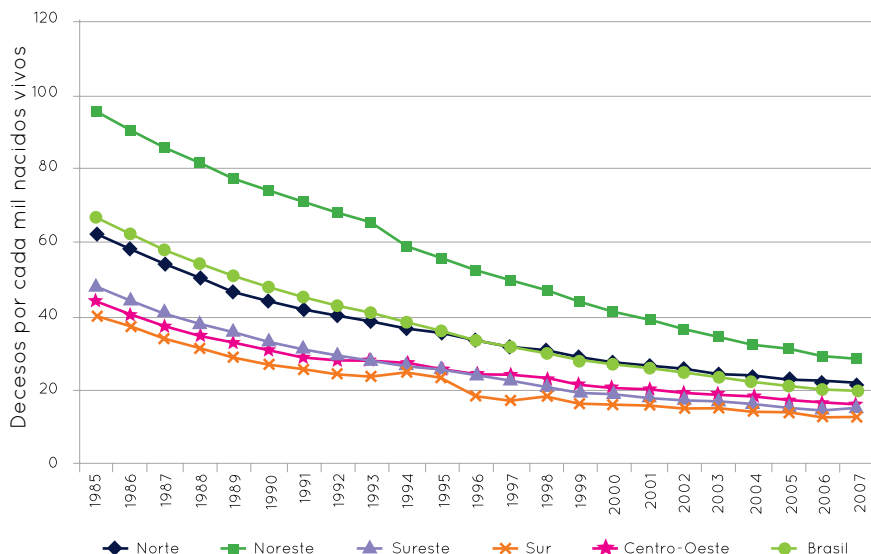
⁸ Las series completas para Brasil, las regiones y las UF referentes al periodo de 1985 a 2007 se presentan en la tabla 1B del anexo. Su montaje se basó en estimaciones hechas por diferentes instituciones y métodos, pero muestran una evolución bastante consistente. Esa opción metodológica de organizar una serie a partir de estimaciones hechas por varias instituciones y a partir de diferentes métodos también se hizo en un estudio elaborado por Lansky *et al.* (2009). La serie organizada a partir de esas estimaciones es consistente a lo largo de esta etapa de análisis.

1.2 Tendencias de la mortalidad infantil: Brasil, macrorregiones y unidades de la federación

Entre 1985 y 2007, la TMI en Brasil descendió de 66.6 a 20 decesos por cada mil nacidos vivos, lo que representa una disminución de más de dos tercios. Esta significativa reducción fue más acentuada, en valores absolutos, en los estados del noreste. Por lo tanto, las desigualdades regionales persisten,⁹ como se puede observar en la gráfica 1.

Gráfica 1

Tasa de mortalidad infantil - Brasil y regiones, 1985-2007¹



Fuente: IBGE (2008); RIPSAs (2008) y hoja de cálculo con estimaciones publicadas por Celso Simões.

Nota:

¹ Los datos de 1985 a 1993 fueron extraídos de IBGE (2008). Los datos de 1994 a 1996 se refieren a estimaciones hechas por Celso Simões y disponibles en plantilla Excel. Los datos de 1997 a 2007 fueron extraídos de RIPSAs (2008).

En 1985, la TMI de la región noreste era 95.3 muertes por cada mil nacidos vivos, al tiempo que en la región sur era de 41.2. En 2007, dichas tasas bajaron a 28.7 y 12.9, respectivamente; sin embargo, todavía

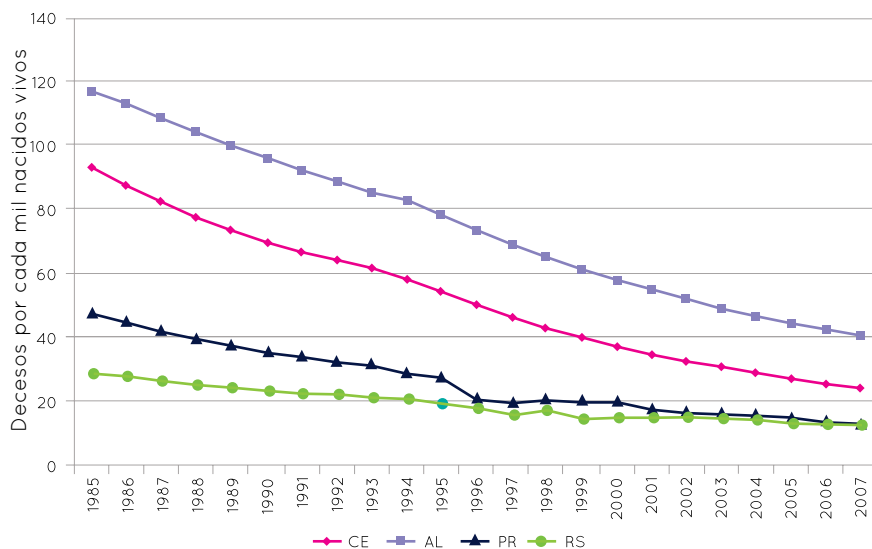
⁹ La reducción de la mortalidad infantil a lo largo de las últimas décadas y sus diferencias regionales han sido objeto de realce y análisis en varios estudios, entre ellos los de Szwarcwald *et al.* (1997), Simões (2001) y Lansky *et al.* (2009).

se mantuvieron las desigualdades regionales. Mientras que en 1985 la TMI de la región noreste era 2.3 veces superior a la de la región sur, en 2007 esa razón fue de 2.2.

Las desigualdades son aún más evidentes entre las UF. La gráfica 2 muestra la evolución de la TMI, en el periodo 1985-2007, en los estados de las regiones noreste y sur que presentaron las tasas más elevadas y más bajas en el año de 2007. La TMI de Ceará, Alagoas, Paraná y Rio Grande do Sul se redujo 73.9, 64.8, 72.2 y 56.4%, respectivamente, en dicho ciclo. En 2007, el estado con la TMI más elevada en Brasil fue Alagoas, con 41.2 muertes por cada mil nacidos vivos, y el que tenía la más baja, Rio Grande do Sul, con 12.7 muertes por cada mil nacimientos. En el mismo año, la razón entre las tasas observadas en estos estados era de 3.2; el mismo valor registrado en 1985.

Gráfica 2

Tasa de mortalidad infantil - Ceará, Alagoas, Paraná y Rio Grande do Sul, 1985-2007¹



Fuente: IBGE (2008); RIPSA (2008) y hoja de cálculo con estimaciones publicadas por Celso Simões.

Nota:

¹ Los datos de 1985 a 1993 fueron extraídos de IBGE (2008). Los datos de 1994 a 1996 se refieren a estimaciones hechas por Celso Simões y disponibles en plantilla Excel. Los datos de 1997 a 2007 fueron extraídos de RIPSA (2008).

1.3 Mortalidad infantil y evolución de sus componentes

La mortalidad infantil expresa un conjunto de causas de muerte cuya composición se diferencia entre subgrupos de edad, representados por tres categorías: neonatal precoz (muertes ocurridas entre cero y seis días de vida), neonatal tardía (entre 7 y 27 días) y posneonatal (entre 28 y 364 días).

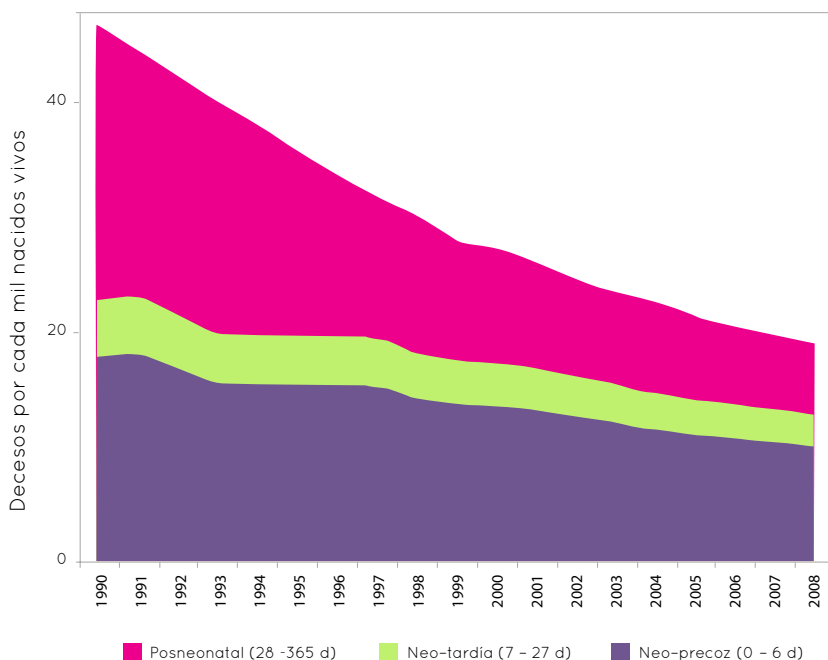
La gráfica 3 muestra el descenso de la mortalidad infantil y el cambio ocurrido en su composición en el periodo 1990-2008.¹⁰ En 1990, los fallecimientos en la categoría posneonatal representaban 50.9% de las muertes infantiles, mientras que las de la etapa neonatal precoz correspondían a 37.6%. En 2008, esa proporción prácticamente se invirtió. Las muertes ocurridas en el periodo posneonatal se redujeron a 31.5% del total, mientras que las del neonatal precoz se ampliaron a 52.6%. De 1990 a 2008, la proporción de fallecimientos del componente neonatal tardío se elevó de 11.5 a 15.9 por ciento.

La reducción de las cifras de la categoría posneonatal denota un desarrollo socioeconómico y mejoras en la infraestructura ambiental, las cuales condicionan la desnutrición infantil y las infecciones, así como mejor calidad de la atención a la salud infantil. El predominio de los componentes neonatal, precoz y tardío indica la necesidad de invertir en la calidad de la asistencia prenatal, del parto y del recién nacido.

¹⁰ En el momento de elaboración de este trabajo, las estimaciones preliminares de la TMI para el año de 2008 sólo estaban disponibles para Brasil. Las estimaciones por UF sólo se encontraban hasta el año 2007.

Gráfica 3

Evolución de la tasa de mortalidad infantil por componentes (muertes por cada mil nacidos vivos) - Brasil, 1990-2008¹



Fuente: CGIAE/DASIS/SVS/MS; IBGE. en: IPEA (2010).
Nota: ¹ Dato preliminar.

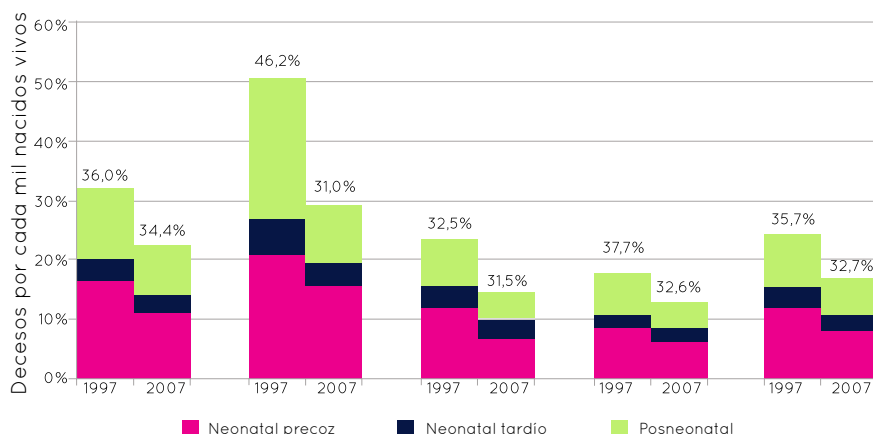
A pesar de la importante reducción del componente posneonatal, cabe señalar que las muertes en esa categoría todavía corresponden a más de 30% de los fallecimientos infantiles en Brasil. La gráfica 4 ilustra tanto la mortalidad infantil y sus componentes en las macrorregiones brasileñas, como la participación porcentual del componente posneonatal en 1997 y 2007.

En estos años, comparando las regiones brasileñas, la mayor reducción porcentual en la TMI ocurrió en el noreste (43.1%) y la menor, en el sur (26.3%). En el mismo periodo, la región noreste también presentó mayor alteración en la composición de la mortalidad infantil. En 1997, la categoría posneonatal representaba 46.2% de la mortalidad infantil en esta zona, mientras que en 2007 ésta se redujo a 31%. En 2007, a pesar de que la región sur había registrado la menor TMI, la composición de ésta

era semejante a las demás. En ese año, el componente neonatal precoz representaba aproximadamente 50% de las muertes infantiles en todas las regiones brasileñas. Esa convergencia regional también se observó en las UF, ya que en prácticamente todas ellas, en 2007, las muertes en el periodo posneonatal representaban cerca de un tercio de las defunciones infantiles.

Gráfica 4

Tasa de mortalidad infantil, según los componentes (decesos por cada mil nacidos vivos) y proporción del componente posneonatal (%) - macroregiones brasileñas, 1997 y 2007



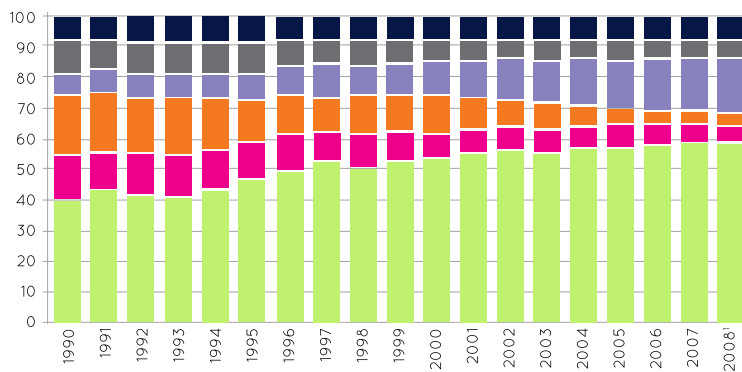
Fuente: RIPSA (2009).

1.4 Causas y determinantes de la mortalidad infantil

La alteración en la composición de la TMI, con concentración de muertes en la primera semana de vida, está relacionada con cambios en la importancia relativa de las causas de muerte. Las proporciones de defunciones infantiles en Brasil, según determinadas causas, se ilustran en la gráfica 5.

Gráfica 5

Mortalidad infantil proporcional según causas seleccionadas - Brasil, 1990-2008¹



Otras	8,3	7,9	8,6	8,5	8,6	8,6	7,7	8,0	8,1	8,0	7,9	8,2	8,0	8,1	8,0	8,4	8,3	8,3	8,3
Aparato respiratorio	11,3	9,4	10,4	10,5	10,5	10,1	8,8	7,8	7,9	7,2	6,9	6,8	6,4	6,6	6,2	6,3	6,0	5,6	5,4
Malformaciones congénitas	6,7	7,8	7,7	7,7	8,0	9,0	9,7	10,7	10,3	10,9	11,4	12,2	13,0	13,8	14,9	15,2	16,4	17,2	18,3
Mal definidas	19,2	19,0	18,2	19,1	16,5	13,7	12,8	11,2	12,1	11,5	12,3	10,0	8,8	8,3	6,9	5,3	4,6	4,0	4,0
Enfermedades infecciosas	14,6	12,9	13,5	13,3	13,3	12,0	11,2	9,5	11,0	9,1	7,8	7,6	7,6	7,6	6,9	7,2	6,6	5,8	5,3
Afecciones perinatales	39,9	43,0	41,5	41,0	43,1	46,6	49,7	52,8	50,5	53,2	53,6	55,2	56,1	55,5	57,0	57,6	58,2	59,0	58,7

Fuente: SIM-CGIAE/DASIS/SVS/MS.

Nota: ¹ Dato preliminar.

En el periodo 1990-2008, el porcentaje de muertes infantiles por afecciones perinatales¹¹ se elevó de aproximadamente 40% a casi 60%. También aumentó la proporción de fallecimientos por malformaciones congénitas de 6.7 a más de 18%. Por otro lado, hubo reducción de la mortalidad por enfermedades infecciosas (de 14.6 a menos de 6%) y por padecimientos del aparato respiratorio (de 11.3 a 5.4%).

Las afecciones perinatales constituyen la principal causa de muerte en el componente neonatal, mientras que las enfermedades infecciosas están entre las principales causas en la categoría posneonatal (IPEA, 2010). Los cambios en los porcentajes de las causas de defunciones infantiles, relacionadas con las alteraciones en la composición de la TMI, reflejan la acción de los factores determinantes de la mortalidad infantil y se pueden atribuir a diversos factores.

¹¹ "Las afecciones perinatales están relacionadas con la duración de la gestión (prematuridad), los problemas cardiorrespiratorios del recién nacido y los traumatismos del parto, entre otras causas" (RIPSA, 2008).

La caída más significativa en la mortalidad posneonatal está directamente asociada con los importantes avances en el saneamiento básico, el aumento en la escolaridad de las madres, los programas de inmunización y la terapia de rehidratación oral. Cabe destacar, también, que la caída general de la TMI puede ser explicada debido a los avances en la ampliación de la cobertura de la atención primaria, particularmente con la estrategia de Salud de la Familia¹² (IBGE, 1999; Victora, 2001; Souza y Maia, 2004; Alves y Belluzo, 2005; Souza y Duarte, 2006; Zanini, 2009; Macinko, Guanais y Marinho, 2006).

El acceso y la calidad de la asistencia a la madre durante el embarazo, el parto y al recién nacido son considerados factores relevantes de la mortalidad neonatal. La categoría de las afecciones perinatales incluye causas de muerte distintas, como prematuridad, asfixia/hipoxia, traumatismo durante el parto y componentes maternos relacionados con el embarazo. Algunas características maternas, como edad, estado civil, consumo de alcohol y tabaco, uso de drogas y epidemiología, entre otras, pueden ser determinantes de muertes por afecciones perinatales. Otros factores, como tipo de nacimiento, intervalo intergenésico, número de partos, peso al nacer, edad gestacional, embarazo múltiple y sexo del recién nacido, también están vinculados con el riesgo de defunción infantil. Debido a esto, es evidente la actuación de múltiples determinantes en la mortalidad infantil (França y Lansky, 2009).

Diversos estudios han demostrado que el bajo peso al nacer, los problemas durante la gestación y el parto y los nacimientos prematuros son importantes factores de riesgo asociados con los fallecimientos durante la primera semana de vida. Además de eso, las investigaciones han puesto de manifiesto que no tener suficientes consultas prenatales es un elemento importante para explicar las defunciones neonatales (Almeida y Barros, 2004; Almeida *et al.*, 2002).

Un estudio de caso sobre la mortalidad neonatal realizado en un municipio de la región sur por Araújo, Bozzetti y Tanaka (2000: 6) reveló que “en 30% de las muertes había presencia de patologías que podrían evitarse o tener efectos mínimos mediante una buena atención en el periodo prenatal y un adecuado acompañamiento durante el parto”.

Schoeps *et al.* (2007) muestran que, aunque esos factores son predominantes, la situación socioeconómica también juega un papel relevante en las defunciones neonatales, destacándose como agentes im-

¹² Antes este programa tenía la denominación de Programa de Salud de la Familia (PSF). Más recientemente, el Ministerio adoptó Salud de la Familia para referirse a una estrategia más amplia que involucra a los equipos de salud de la familia y otras acciones relacionadas con la atención básica.

portantes la ubicación de las viviendas en comunidades pobres, la baja escolaridad del jefe de familia, la violencia doméstica, la situación civil de las madres, si tienen pareja o no, si ésta es reciente o no.

Morales Neto y Barros (2000), a partir del uso de la técnica de vinculación de datos, realizaron un estudio en el municipio de Goiânia analizando las muertes en el periodo neonatal y posneonatal. Observaron que el riesgo de morir durante la etapa neonatal era superior para los nacidos con bajo peso o en un hospital público-estatal. En relación con la mortalidad posneonatal, los nacidos de madres sin instrucción educativa enfrentaron un riesgo de muerte mayor que aquellos cuyas progenitoras contaban con educación superior, al igual que quienes tuvieron bajo peso al nacer o cuyo nacimiento ocurrió en un hospital público-estatal. Esos autores consideran que la categoría del hospital de nacimiento:

[...] puede ser entendida como un indicador de dos dimensiones: primero, como un marcador socioeconómico de la familia de los nacidos vivos, que refleja el perfil de consumo de bienes y servicios, las características culturales y nutricionales y el acceso a servicios de salud, incluyendo la asistencia prenatal de dicho subgrupo poblacional; en segundo lugar, la categoría del hospital se puede tomar como un indicador de la calidad de la asistencia prestada durante la gestación, en el momento del parto y al recién nacido (Morales Neto y Barros, 2000: 482).

Resumiendo, mientras la caída del componente posneonatal de la mortalidad infantil está asociada, entre otros factores, con las mejoras en las condiciones socioeconómicas, ambientales y en el acceso a los servicios de atención primaria, la reducción de la mortalidad neonatal está directamente relacionada con la ampliación y la calificación del acceso a los servicios de salud, particularmente con la calidad de la atención a la salud de la gestante, durante el embarazo, el parto y el puerperio y al recién nacido (IPEA, 2010; Lansky *et al.*, 2009). Hubo progresos sustanciales en la reducción de las muertes en el periodo posneonatal, lo que aumenta la importancia relativa de las políticas cuyo objetivo es mejorar el acceso y la calidad de los servicios de atención a la salud materna e infantil. Sin embargo, aún falta mucho por hacer en términos de mejora de las condiciones socioeconómicas y ambientales, especialmente respecto al saneamiento básico en algunas regiones del país.

2. Proyecciones para la mortalidad infantil en Brasil en los próximos años

En las siguientes secciones, se discutirán las perspectivas para la mortalidad infantil en Brasil hasta 2022, año en que el país conmemorará los 200 años de su independencia y el cual ha sido utilizado como referencia para la elaboración de varios planes de largo plazo por el gobierno, incluyendo aquéllos coordinados por la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la República (PR).

Primero, se analizarán las perspectivas de la TMI en el ámbito nacional, teniendo como base proyecciones demográficas elaboradas por el IBGE a partir de estimaciones indirectas y los análisis de tendencia realizados por el MS, con base en datos que mezclan cálculos indirectos con datos directos.

Posteriormente se analizará el papel que los diversos determinantes, incluyendo las políticas públicas que han sido adoptadas, pueden tener sobre la TMI tanto a escala nacional como subnacional. Finalmente, a partir de los datos más recientes, se presentará un modelo econométrico para discutir los determinantes de la TMI. Todos esos elementos serán utilizados para examinar las posibilidades de acelerar la reducción de esta tasa a lo largo de los próximos años.

2.1 Proyecciones de la TMI para Brasil: énfasis en el componente demográfico

Como se mencionó, entre los determinantes para la reducción de la tasa de mortalidad infantil se encuentran cambios demográficos, particularmente la disminución de la fecundidad. Esta parte del trabajo delimita el denominado escenario inercial; se plantea, considerando las constantes, ¿qué es lo que debe de pasar con la TMI hasta 2022 si solamente se toman en cuenta los factores demográficos?

En esta sección, el análisis está centrado en las proyecciones demográficas hechas por el IBGE, las cuales se comparan con la elaborada por el Ministerio de Salud para integrar el IV Reporte Nacional de Acompañamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (IPEA, 2010).

En el caso del IBGE, la metodología de proyección considera básicamente los componentes demográficos, fecundidad, mortalidad y migración, mientras que la del Ministerio de Salud se refiere únicamente a un ajuste de tendencia de la serie a partir de sus valores pasados: la serie de la TMI de 1990 a 2008.

En la gráfica 6 se observa que, en 1990, las tasas utilizadas por el MS y el IBGE eran prácticamente iguales. En 1990, comenzó a ser implantado gradualmente el SINASC en cada entidad. En 1996, dicho sistema estaba siendo utilizado en casi todos los estados del país.¹³ Con la implantación del SINASC, el MS pasó a mezclar estimaciones directas –usando el SIM y el SINASC– con cálculos indirectos, al paso que el IBGE continuó trabajando con métodos indirectos.¹⁴ A partir de esto, las diferencias entre las estimaciones del MS y del IBGE se fueron ampliando, siendo las últimas siempre superiores a las del Ministerio de Salud.¹⁵ Ese comportamiento se mantiene cuando se analizan las proyecciones hechas por el MS y el IPEA de 2008 a 2022.¹⁶

¹³ Según Jorge, Laurenti y Gotlieb (2007: 651), “En julio de 1995, la cobertura del SINASC, en relación con el momento de la implantación, era ya bastante significativa: en 19 UF estaba implantado en 100% de los municipios, lo que evidencia una fuerte adhesión al sistema por parte de las diversas áreas. Esos números mostraban que, en relación con el total del país, 80.4% de los municipios ya estaban cubiertos. A finales de 1997, con la Base de Atención Básica, la implantación y utilización de los sistemas de información pasaron a ser obligatorias, lo que hizo que, en 1998, el SINASC estuviera en funcionamiento en todos los municipios del país [...] Se han realizado evaluaciones sucesivas, considerándose que los datos de Brasil se pueden usar a partir de 1994”.

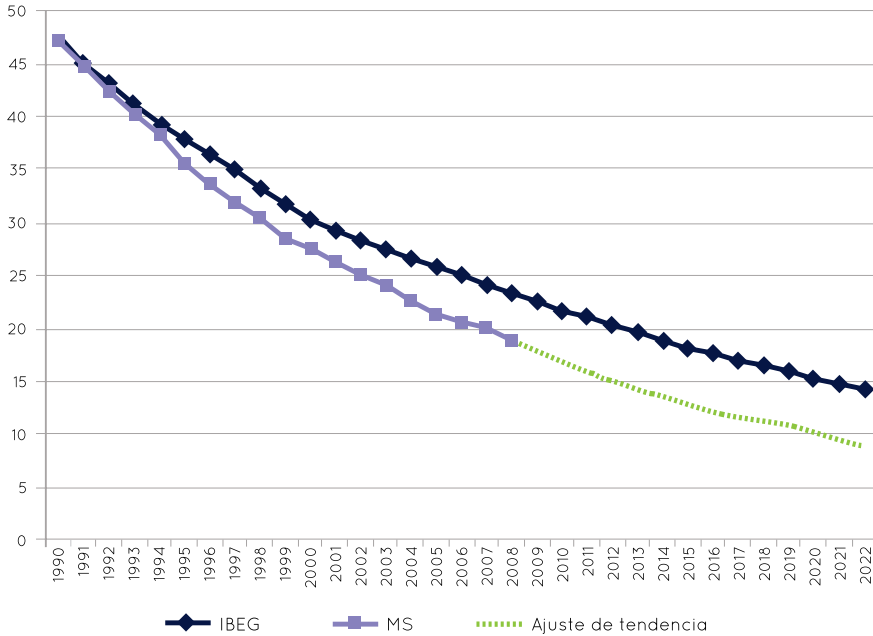
¹⁴ Véase anexo A y Flores (2009).

¹⁵ Las diferencias en la TMI entre las estimaciones del IBGE y del Ministerio de Salud fueron analizadas por varios investigadores, entre ellos, Szwarcwald *et al.* (2002). Al evaluar la cobertura de los sistemas de información del Ministerio y su uso potencial para el cálculo directo de la TMI, los autores muestran que en las UF donde la cobertura era reconocida como de buena calidad, había importantes inconsistencias en las estimaciones del IBGE, las cuales indicaban una sobrestimación de la tasa. En ese momento se conformó un grupo de trabajo de la RIPSa que indicó la utilización del *mix* (combinación de métodos directos e indirectos) para el cálculo de la TMI. Esa definición fue bien documentada por Flores (2009).

¹⁶ Considerando la tendencia de la serie de 1990 a 2007, el MS proyectó la TMI hasta 2015. El equipo del IPEA, ajustando la misma línea de tendencia utilizada por el MS, proyectó cuál sería la TMI hasta 2022.

Gráfica 6

Estimativa y proyecciones de la tasa de mortalidad infantil¹ - Brasil, 1990-2022



Fuentes: IBGE (2008) e IPEA (2010).

Nota: ¹ El modelo de ajuste de tendencia utiliza la serie de datos de 1990 a 2008 del Ministerio de Salud y ajusta una función exponencial de 2010 a 2022. La función exponencial estimada fue $Y = a e^{bx}$, siendo a y b estimados a partir de la ecuación de tendencia de los datos para Brasil y "x" la distancia entre el año que se quiere estimar y el año inicial de la serie - por ejemplo, él estimaba para 2010, "x" es igual a 21. O sea, los valores dependen del punto de partida y consideraron apenas la tendencia de la serie para estimar y proyectar una línea de tendencia. Ese método fue utilizado por el MS para proyectar la tendencia de la TMI cuando de la elaboración del Reporte de Acompañamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2010 (IPEA, 2010).

Con esas diferencias metodológicas en la estimación de la TMI y sus implicaciones en las proyecciones, se observa que en 2008 el IBGE estimaba una TMI superior a 23 muertes por cada mil nacidos vivos, mientras que el MS calculó 19; tasa que, según el IBGE, sólo sería alcanzada entre 2013 y 2014.

El MS proyecta que en 2015 la TMI estará por debajo de 15.7 defunciones por cada mil nacidos vivos, meta estipulada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para ese mismo año, según cálculos del IBGE, la TMI brasileña sería superior a 17 muertes por cada mil nacidos vivos.

Suponiendo que en 2022 la TMI quede entre la tasa proyectada por el IPEA –que utiliza el mismo análisis que el MS– y la del IBGE (2008), eso significaría que, en ese año, Brasil presentaría una TMI superior a 7 muertes por cada mil nacidos vivos, tasa medida para Chile en 2007.

Dicho análisis considera que el futuro repetirá el pasado; es decir, no incorporará esfuerzos adicionales en lo referente a políticas públicas y a programas ya establecidos, los cuales podrían afectar la tendencia de la TMI. Descarta, por otro lado, que por debajo de ciertos niveles de mortalidad el ritmo de la disminución sea más lento. En la próxima sección, se presentarán algunas iniciativas gubernamentales que podrían modificar la tendencia de la TMI en los próximos años.

2.2 Políticas públicas y mortalidad infantil: algunas evidencias

La evolución del cuadro sanitario está asociada con las políticas públicas económicas y sociales que inciden sobre las condiciones de vida y el acceso al cuidado de la salud.

Los profundos cambios socioeconómicos experimentados en el país en las últimas décadas produjeron un impacto importante sobre algunos de los determinantes de la mortalidad infantil, como aquéllos relacionados con la disponibilidad y el acceso a la alimentación y la educación. La reducción de la desnutrición y el aumento de la escolaridad fueron significativos en las últimas décadas.

La prevalencia del bajo peso para la altura en niños menores a cinco años descendió significativamente de 1996 a 2006, de acuerdo con la Investigación Nacional de Demografía y Salud (PNDS), pasando de 2.5 en el primer año a 1.6 en el último. Las reducciones más significativas ocurrieron en las regiones noreste (de 3.5 a 2%), norte (de 2.5 a 0.6%) y centro-oeste (de 2.9 a 1.1%). En 2006, la prevalencia en todas las regiones del país era inferior a la de la población de referencia considerada por la OMS, para la cual menos de 2.3% se debe considerar como virtual ausencia de desnutrición (Monteiro y Conde, 2000).

La tasa de analfabetismo entre las personas de 10 años o más presentó una reducción de 14.7, en 1993, a 9.2% en 2008. La proporción de personas de entre 7 y 14 años que asistían a la escuela en 2007 se aproximaba a 98%, mientras que en 1997 era de 93%. En el rango de 15 a 17 años, también creció la tasa de asistencia, de 77 en 1997 a 82% en 2007, aunque persistían graves desajustes entre grado/edad: apenas 48%

estudiaba la secundaria. En este rango etario, las diferencias interregionales de la tasa de asistencia real, que refleja la proporción entre edad/nivel de educación estudiado, son severas; mientras en el noreste la proporción es de 34.5%, en el sureste es de 58% y de 67% en São Paulo (IBGE, 2009). También son significativas las diferencias por estratos de ingreso: entre aquellos que están situados en el primer quinto de la distribución de ingresos –los 20% más pobres–, la tasa era de 6.1% en 1997, y llegó a 28.2% en 2007, lo que expresa una mejoría en el acceso para esa parte de la población, pero aún continúa muy por debajo del promedio del país.

Los avances en la escolaridad media de la población han sido lentos. El promedio de años de estudio de la población de 15 años o más pasó de 5.8 años, en 1997, a 7.3 años, en 2007. Esa variación tampoco significó superación alguna de la distancia observada entre los estratos de ingresos y las regiones del país: en las áreas rurales el promedio es de 4.5 años; entre las personas del quintil de menores ingresos el número promedio de años de estudio era de 3.6 años (IBGE, 2009).

El acceso al saneamiento básico, uno de los grandes problemas que enfrentará el país, también presentó mejoras. En 1992, menos de 74% de las viviendas estaban conectadas a la red general de abastecimiento de agua; en 2008 ese porcentaje alcanzó 84%. La expansión del acceso al drenaje sanitario adecuado persiste como uno de los desafíos de las políticas públicas. Aunque se incrementó el porcentaje de viviendas conectadas a la red de drenaje, de 39% en 1992 a 52% en 2008, aún existen 31 millones de habitantes en las ciudades que no disponen de una solución apropiada para el drenaje doméstico.

La situación resulta más grave en las áreas rurales, donde 77% de la población no tenía aún acceso al servicio de drenaje público en 2008. Los impactos ambientales de esa precaria condición de cobertura, agravada por la insuficiencia de estaciones de tratamiento de aguas negras, continúan siendo factores de riesgo para la salud en todo el país.

Los valores promedio para el país ocultan importantes desigualdades asociadas con los ingresos y las condiciones socioeconómicas de las UF. En la región norte, la proporción de personas que habita en viviendas urbanas con servicios sanitarios adecuados pasó de 31.5 a 45.2% en el periodo de 1992 a 2008. En la región centro-oeste, creció de 37 a 50.4%. En el noreste, se elevó de 39.9 a 64.2% y en el sur, de 62.5 a 78.4%. Sin embargo, pese a los avances, esas regiones se mantienen muy distantes de la situación en el sureste, que ya al inicio de los años noventa presentaba una cobertura de 79.7%, y alcanzó, en 2008, a 90.6% de las personas viviendo en hogares con servicios sanitarios adecuados.

Todos estos resultados pueden atribuirse a políticas públicas, como responsables de las insuficiencias identificadas en la actuación estatal. En el área educativa, la escolaridad básica asumió la prioridad desde la década de los noventa, con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) de 1996, que amplió la duración de la educación básica de ocho a nueve años, y la creación del Fondo de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEF), que introdujo cambios en la forma de distribución de recursos entre los entes federados. Aunque no haya proporcionado la ampliación de los recursos y excluyó de esa distribución los fondos destinados a otros niveles de la educación básica –preescolar y secundaria–, esa medida fue responsable de la reducción de desigualdades en el acceso a la educación fundamental.

Se evidenció también, a partir de su implementación, la necesidad de involucrar a toda la educación básica en el esfuerzo de expansión, incorporando la educación infantil –guarderías y preescolar– y la secundaria. Con ese objetivo, se creó el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Evaluación de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), con vigencia de 14 años, a partir de 2007. Ese nuevo mecanismo incluye desde la educación infantil hasta la educación media, incorpora el objetivo de mejora de la calidad de la educación y cuenta con una contribución adicional de recursos de la Unión, que será distribuida según criterios cuyo objetivo es igualar el costo por alumnos entre las UF.

En el área de saneamiento básico, a lo largo de las últimas décadas las políticas fueron bastante frágiles, a veces inexistentes. La aprobación de la Ley núm. 11.445/2007, que establece directrices nacionales para el saneamiento básico y su política federal, es un marco para el cambio de ese panorama. Establece bases para la acción gubernamental, que se deberá regir por principios de universalización del acceso e integralidad, contemplando todos los componentes –abastecimiento de agua, servicio de drenaje, manejo de residuos sólidos y gestión de aguas pluviales urbanas– y garantizado seguridad, calidad y regularidad. Las acciones de saneamiento deben ser implementadas, según la ley, mediante la articulación con otras políticas públicas, asegurando la integración de las infraestructuras y los servicios con la gestión eficiente de los recursos hídricos.

En el mismo año, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) incorporó un componente de saneamiento que expuso explícitamente el objetivo de reducción de la mortalidad infantil. Se destina a promover acciones de saneamiento integrado en asentamientos

de marginados y comunidades pobres; implementar proyectos de agua, disposición final de la basura, alcantarillado y drenaje urbano en ciudades grandes y medianas, incluyendo desarrollo institucional, y construir sistemas de agua, disposición final de residuos sólidos, alcantarillado y drenaje urbano en ciudades de hasta 50 mil habitantes. Este último objetivo quedó a cargo de la Fundación Nacional de Salud (FUNASA). Fueron previstas inversiones por R\$40 mil millones entre 2007 y 2010, aumento significativo en comparación con los R\$12.5 mil millones contratados entre 2003 y 2006.

Los mayores avances observados están relacionados con la ampliación del acceso a la atención de la salud. La implementación del Sistema Único de Salud (SUS) a partir de 1990, que resulta del establecimiento constitucional de la salud como derecho universal y de la responsabilidad del Estado de garantizarla, representó una extraordinaria ampliación del acceso al cuidado de la salud para la mayor parte de la población, hasta entonces desprovista de garantías de asistencia médica. La descentralización de responsabilidades para las unidades subnacionales fue de gran importancia para asegurar ese objetivo. La universalización del acceso y la implementación del SUS, aunque efectuada en medio de sucesivas crisis de financiamiento, estuvo acompañada de medidas para reorientar el modelo de atención y ampliar la cobertura.

La más importante de ellas fue la expansión de la atención primaria, a partir de la instrumentación en 1994 del Programa de Salud de la Familia (PSF), que se caracterizaba por estar conformado por equipos mínimos (médico, enfermero, enfermero general y de cuatro a seis agentes comunitarios de salud), que tenían bajo su responsabilidad de 800 a 1 000 familias. Se inició con 328 equipos en 1994, y cubría a menos de 1% de la población, y en febrero de 2010 ya contaba con 30 603 equipos implantados y beneficiaba a 96 millones de personas, lo que equivale a una cobertura de 51% de la población.

Existen 5 261 municipios calificados, que representan 94.5% de los existentes en Brasil. Según datos del suplemento de la PNAD 2008, publicado por el IBGE (2010), 27.5 millones de viviendas brasileñas (47.7% del total) estaban registradas en el PSF.

La región noreste concentraba 35.4% del total nacional de viviendas registradas en el programa (9.7 millones); la sureste, 9.1 millones (33.1%); la sur, 4.5 millones (16.5%); la centro-oeste, 2.1 millones (7.6%), y la norte, 2 millones (7.4%). La cobertura poblacional es bastante diferenciada y varía de acuerdo con el tamaño de los municipios. Localidades con hasta 10 mil habitantes presentaban una cobertura de más de 80% de

la población en 2006. Para municipios de entre 10 mil y 50 mil habitantes, aquella oscilaba entre 50 y 80%, y, para los municipios con más de 50 mil habitantes, la cobertura era inferior a 50%. El promedio fue de 47% para las demarcaciones con menos de 100 mil habitantes, 37% para aquellas con entre 100 mil y 250 mil, y 30% para aquellas con más de 250 mil habitantes (Souza y Duarte, 2006).

Varios estudios han demostrado importantes impactos positivos de la expansión del Programa Salud de la Familia sobre la reducción de la mortalidad infantil. Entre ellos, Macinko *et al.* (2007), quienes a partir de un análisis longitudinal ecológico para las 27 UF, mostraron que el aumento de 10% en la cobertura del PSF estuvo asociado con una reducción de 4.5% en la mortalidad infantil. Otros impactos relevantes también fueron observados en estudios realizados por Souza y Duarte (2006), Aquino, Oliveira y Barreto (2008 *apud* Facchini y García, 2009).¹⁷

Incluso con todos esos avances, la TMI de Brasil, en 2008, aún era superior a la de otros países de Sudamérica.

El compromiso internacional relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio asumido por el país tiene, entre otras, la meta de reducir dos tercios de la tasa de mortalidad en la infancia en relación con la observada en 1990. Eso significa pasar de 53.7 muertes de menores de cinco años por cada mil nacidos vivos registradas en 1990, a 17.9 en 2015. El reporte nacional de los ODM de 2010 informó para 2008 una tasa de 22.8, e indicaba la posibilidad de alcanzar la meta incluso antes del plazo previsto (IPEA, 2010).

La constatación de que Brasil está cerca de lograr la meta está corroborada por una evaluación de los ODM en 68 naciones, que fue efectuada en 2008 (Countdown Coverage Writing Group, 2008). Ésta demostró que Brasil posee la segunda mayor reducción de la mortalidad infantil entre las naciones analizadas y que es uno de los 16 países con las condiciones para alcanzar los objetivos propuestos. Sin embargo, dicha tasa se ha concentrado cada vez más en el primer año de vida (mortalidad infantil), la cual, a su vez, se hace más intensa en los primeros días de vida (etapa neonatal). Con este panorama, conseguir la meta exigirá esfuerzos enfocados en la mejora de la atención a la gestación, al parto y al puerperio, además de intervenciones básicas en localidades que aún presentan elevadas tasas de mortalidad infantil.

El gobierno brasileño promovió entre la Unión, estados y municipios la firma del compromiso “Más Noreste” y “Más Amazonia

¹⁷ Para una reseña de la literatura en la materia, véanse, entre otros, a Facchini y García (2009).

Legal” para la reducción de las desigualdades, el cual involucra un conjunto de acciones para enfrentar los siguientes desafíos: reducción del analfabetismo; disminución de la mortalidad infantil; erradicación del subregistro civil y fortalecimiento de la agricultura familiar.

En el ámbito de ese compromiso, desde 2009 se ha implementado el Pacto por la Reducción de la Mortalidad Infantil Noreste-Amazonia Legal, cuya meta es la reducción de la mortalidad infantil mínimo 5% al año, y está enfocado en la mortalidad neonatal (cero a 27 días) en 250 municipios donde tienen lugar 50% de las muertes infantiles en el país. Los acuerdos firmados entre el MS, los estados y municipios fueron vigentes hasta el final de 2010.

Para alcanzar ese objetivo, los gobiernos se comprometieron a desarrollar acciones encaminadas a:

- Ampliar en 10% el número de equipos del Programa Salud de la Familia y capacitar a profesionales para identificar y dar seguimiento a las embarazadas y recién nacidos en riesgo.
- Aumentar las camas disponibles en las Unidades de Terapia Intensiva (UTI) y las Unidades de Cuidados Intermedios (UCI).
- Fortalecer la red de bancos de leche materna.
- Capacitar a personal de urgencias y emergencias obstétricas y neonatales en los establecimientos de salud y en el Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU).
- Garantizar insumos de comprobada eficacia que puedan contribuir a la reducción de la muerte materna y neonatal: sulfato de magnesio, surfactante pulmonar y corticoides.
- Asegurar transporte seguro del recién nacido a los centros de atención.
- Adhesión de las maternidades a la iniciativa Hospital Amigo del Niño.
- Realizar cursos de especialización, perfeccionamiento y actualización para profesionales de los equipos del Programa Salud de la Familia, atención al parto y al recién nacido y equipos del SAMU.
- Capacitar a los profesionales de la salud para la adopción del método *canguro* en las maternidades.
- Mejorar la calidad y cobertura de los sistemas de información sobre mortalidad y los nacidos vivos.
- Vigilar las muertes infantiles y monitorear su incidencia periódicamente.

Se prevé que con el pacto la Amazonia Legal y el noreste recibirán 425 equipos para el Programa de Salud de la Familia; 460 Núcleos de

Apoyo a la Salud de la Familia (NASF); 736 camas disponibles para las UTI; 2 208 camas disponibles para las UCI; 22 bancos de leche; 107 Hospitales Amigos del Niño; 110 maternidades con equipos capacitados en el método *canguro* y 1 659 en el Programa Salud de la Familia.

Con la concentración de esas acciones en las localidades donde se registran 50% de las muertes infantiles, se espera un impacto importante sobre la tasa promedio del país.

La reducción de la mortalidad infantil y materna también forma parte de las prioridades del Pacto por la Salud,¹⁸ en el componente Pacto por la Vida, para el bienio 2010-2011,¹⁹ que tiene como meta nacional el descenso de la mortalidad infantil en 2.4% y la reducción de la mortalidad neonatal y posneonatal en 3 por ciento.

En la elaboración de sus respectivos Términos de Compromiso de Gestión (TCG), estados y municipios definirán sus metas con base en sus realidades.

2.3 Elaboración de un modelo a partir de los determinantes de la mortalidad infantil

En esta parte del estudio, se utilizan los datos de la mortalidad infantil de cada UF para analizar los determinantes de ésta en el periodo reciente. En el modelo se emplea una función de producción en la que la TMI depende de condiciones socioeconómicas y ambientales, servicios de salud y factores demográficos.

Los indicadores para las condiciones socioeconómicas involucran el nivel y la distribución de los ingresos y la educación, especialmente la escolaridad de las madres. Una forma de conocer la situación ambiental relevante son los servicios públicos de saneamiento, mientras que los servicios de salud más relevantes están relacionados con la atención prenatal y la asistencia al parto. Finalmente, los factores demográficos incluyen la tasa de fecundidad y la edad de la madre.

Para estimar el modelo, se usó una serie de datos con información de cada UF que permiten adoptar la metodología de análisis de los mismos en panel. Ese tipo de modelo posibilita lidiar con características específicas de las unidades de análisis y, considerando las sustanciales y persistentes diferencias existentes entre las UF, resulta apropiado a nuestro estudio.

¹⁸ Acuerdo núm. 399/GM, de 22 de febrero de 2006, Directrices Operacionales del Pacto por la Salud.

¹⁹ Acuerdo núm. 2.669, de 3 de noviembre de 2009.

Algunas de estas peculiaridades se dan por las diferencias culturales o por la diferente capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas que mejoren el bienestar de la población y la capacidad administrativa. Ya que se desconoce cuál es la asociación entre la mortalidad infantil y los actores mencionados anteriormente, se asume la siguiente relación lineal:

$$TMI_{it} = \alpha + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 E_{it} + \beta_3 M_{it} + \beta_4 D_{it} + a_i + u_{it}$$

donde t representa el año, e i , la unidad de la federación. La variable a_i indica las características específicas antes descritas, que afectan la mortalidad infantil, pero no son observables y no cambian a lo largo del tiempo. Estos factores pueden ayudar a explicar las diferencias históricas entre la TMI de las diversas UF. La variable u_{it} es el error idiosincrático. Las demás variables son descritas de la siguiente forma: Y (condiciones socioeconómicas); E (condiciones ambientales); M (servicios de salud) y D (factores demográficos).

Se utilizan en este análisis datos referentes a los años de 1998 a 2007.²⁰ Los indicadores sobre las condiciones socioeconómicas utilizados son: a) la proporción entre el PIB per cápita de la unidad de la federación y el PIB per cápita nacional (*razpib*), y b) el porcentaje de mujeres que tiene ocho o más años de estudio (*escol*) en cada UF. Para estudiar el efecto de las condiciones ambientales se emplea el porcentaje de la población que vive en las áreas urbanas (*urbana*). Es importante señalar que esta variable capta los efectos de diversos factores que distinguen las condiciones de vida en las áreas urbanas de las rurales y engloba el contar con el saneamiento adecuado,²¹ las condiciones de acceso a servicios urbanos y a otros bienes y servicios que contribuyen al bienestar de la población.²² En cuanto a los servicios de salud, la atención prenatal se mide por el porcentaje de mujeres con hijos nacidos vivos que no recibieron ninguna consulta prenatal (*prenatal*) y por el de la población cubierta por el Programa de Salud de la Familia. La atención al parto es medida por el porcentaje de los realizados en hospital (*parthosp*). Ningún indicador sobre los factores demográficos fue incluido en el análisis debido a la baja calidad de los datos disponibles.

²⁰ El 2000 fue excluido por problemas en los indicadores de este año.

²¹ Para un estudio de las diferencias entre la cobertura de saneamiento entre las poblaciones viviendo en áreas urbanas y rurales, veáse a Mendonça y Motta (2005).

²² Los bancos de leche materna serían un ejemplo de servicios que contribuyen a la salud infantil.

La tabla a continuación contiene una descripción de cada variable usada en las estimaciones, sus medidas correspondientes y las características de la muestra para 1998 y 2007. En 1998, el promedio de la TMI en las UF era de 32.06 por cada mil nacidos vivos, con una desviación media de 13.11, menor valor alrededor de 18 y mayor de 45 por cada mil nacidos vivos. En 2007, la tasa alcanzó 21.02, con una desviación media de 7.34. Eso representa una reducción de 11 muertes por cada mil nacidos vivos en una década, así como una importante disminución en la desviación media. Si la TMI y sus diferencias entre las UF presentaron un significativo descenso, se observa que algunas de las variables explicativas utilizadas en ese modelo no mostraron una variación tan marcada en el periodo. Ése es el caso de la proporción del PIB de la población que vive en áreas urbanas, así como el porcentaje de partos efectuados en hospitales. Aunque el promedio haya variado poco, las diferencias entre las UF continúan siendo notables: en 2007, por ejemplo, en algunas de ellas el PIB representaba 33.28 del producto nacional, al tiempo que en otras era más de 30% superior al nacional.

Además de eso, algunos determinantes de la TMI mostraron una significativa alteración en el periodo. Ése es el caso del porcentaje de madres con hijos nacidos vivos que no habían recibido ninguna consulta prenatal; aquí el promedio de las UF se redujo de 10% a 2.59% y la varianza también se redujo significativamente. La población cubierta por el PSF pasó de 8.70% en 1998 a 56.20 en 2007.

□ Tabla 1 □

Descripción de las variables y características de las muestras - 1998 y 2007

Variable	Definición	1998		2007	
		Promedio	Desviación estandar	Promedio	Desviación estandar
<i>TMI</i>	Tasa de mortalidad infantil	32,06	13,11	21,02	7,34
<i>razpib</i>	Razón PIB per cápita de la UF y PIB per cápita nacional	77,90	46,82	84,63	51,35
<i>escol</i>	Porcentaje de mujeres con 8 o más años de estudio	37,36	8,42	52,45	8,18
<i>urbana</i>	Porcentaje de la población viviendo en áreas urbanas	75,83	10,30	81,19	8,40
<i>prenatal</i>	Porcentaje de madres con hijos nacidos vivos que no realizaron ninguna consulta prenatal	10,33	8,10	2,59	2,52
<i>PSF</i>	Porcentaje de la población de la UF cubierto por el PSF	8,70	11,64	56,20	21,09
<i>parthosp</i>	Porcentaje de los partos realizados en hospitales	95,67	4,84	96,32	3,92

Fuente: elaboración propia.

Para estimar la ecuación mencionada, se pueden adoptar dos enfoques. El primero, denominado de efectos fijos, supone que a_i esté correlacionado con las demás variables explicativas y se basa en la transformación de las variables del modelo con el objetivo de controlar los efectos de los factores no observados. El segundo asume que no existe correlación entre a_i y las demás variables explicativas, de modo que a_i sea tratado como un componente del error habitual y tomado en cuenta apenas en el cálculo de las varianzas/covarianzas.

Desde el punto de vista teórico, existen al menos dos razones para creer que el primer enfoque es más apropiado. En primer lugar, no se pueden considerar las observaciones como muestras aleatorias de una gran población, pues las unidades de análisis son las 27 UF. Adicionalmente, existen argumentos para pensar que los factores constantes no tomados en cuenta sean correlacionados con, por lo menos, algunas de las demás variables explicativas.²³ Por ejemplo, la capacidad administrativa del gobierno de la UF puede estar vinculada con las condiciones socioeconómicas existentes en ésta.

²³ Véase a Wooldridge (2002) y Baltagi (1995) para más detalles respecto a los dos enfoques.

La tabla 2 muestra los resultados de las estimaciones de efectos fijos usando la variable prenatal descrita anteriormente como medida de la atención prenatal, modelo 1, y el PSF como medida alternativa, modelo 2.²⁴ En el primer modelo, los coeficientes estimados del ingreso y la atención hospitalaria no son estadísticamente importantes para cualquier nivel de significancia aceptable, mientras que los demás sí lo son al 1%. En el segundo, solamente el coeficiente estimado de ingreso no es estadísticamente significativo; el coeficiente de atención hospitalaria lo es al 5% y los demás, al 1 por ciento.

Los resultados muestran claramente que la educación, las condiciones ambientales y la atención prenatal son variables clave para la reducción de la mortalidad infantil. De acuerdo con los resultados del modelo 1, el aumento de una unidad en el porcentaje de mujeres que tienen al menos ocho años de estudios implicaría una reducción de 0.214 muertes por cada mil nacidos vivos. A su vez, un incremento de una unidad en el porcentaje de la población que vive en áreas urbanas disminuiría la TMI en 0.461 fallecimientos. Eso supone un descenso considerable en comparación con la reducción debida a las mejoras en la educación.²⁵ Cabe recordar que la variable urbana puede estar captando también el efecto de algunos otros factores sobre la mortalidad infantil, como mayor acceso a la asistencia médica, incluyendo camas disponibles en las UTI, lo que ayudaría a explicar un efecto relativo tan sustancial.

En cuanto a los efectos de la atención a la salud, los resultados muestran que la falta de acceso a la atención prenatal se constituyó como una gran traba para la contracción de la mortalidad. Cada unidad adicional en el porcentaje de mujeres que no realizan ninguna consulta prenatal eleva 0.711 la TMI. Un efecto aún más sustancial que el de las mejoras en la condición ambiental, lo cual sugiere que, en las actuales circunstancias, las políticas para mejorar el acceso a la atención prenatal pueden ser más efectivas que aquéllas para optimizar la educación de las mujeres o las condiciones ambientales. Este resultado está reforzado por el coeficiente estimado para el PSF en el modelo 2; los aumentos en la cobertura de este programa parecen garantizar un mayor acceso a los servicios de atención primaria, que incluyen los de atención prenatal. La importancia relativa de la atención prenatal se explica por la concentrada tasa de mortalidad ocurrida en el periodo neonatal en los últimos años. Ello nos lleva a

²⁴ La prueba de Hausman no permitió rechazar la hipótesis nula, esto es, que el modelo de efectos aleatorios sea apropiado. Pero los coeficientes estimados son muy semejantes y se prefirió reportar los coeficientes de efectos fijos por las razones descritas en el párrafo anterior.

²⁵ La distancia resulta aún mayor si comparamos los coeficientes del modelo 2.

creer que la atención en el parto también pasó a desempeñar un papel más significativo, pero esto no está confirmado por nuestros resultados.

▢ Tabla 2 ▢

Variable dependiente - TMI

Variables explicativas	Modelo 1	Modelo 2
<i>razpib</i>	0,0289 (0,230)	0,0077 (0,628)
<i>escol</i>	-0,2140 (0,000)	-0,1256 (0,010)
<i>urbana</i>	-0,4606 (0,000)	-0,6427 (0,000)
<i>prenatal</i>	0,7108 (0,000)	
<i>psf</i>		-0,0920 (0,000)
<i>parthosp</i>	-0,0509 (0,445)	-0,2000 (0,018)
<i>n</i>	243	243
<i>R</i> ²	0,8344	0,7404

Fuente: elaboración propia.

Nota: El valor presentado corresponde al coeficiente β de la regresión y el valor entre paréntesis es el *p*-valor. *R*² se refiere al *R*² dentro de la muestra (*within*).

Aunque los resultados sugieran que las mejoras en la atención al parto también sean relevantes para la reducción de la mortalidad infantil, el efecto estimado es muy inferior al de la atención prenatal. La dificultad para calcular el efecto parcial del porcentaje de partos realizados en hospitales (*parthosp*) sobre la TMI en el modelo 1 puede ser explicada por la alta correlación entre esta variable y la medida de atención prenatal; en 2007, la correlación entre las variables era de -0.8547. Adicionalmente, no hubo cambios significativos en la variable usada como indicador de la atención al parto a lo largo del periodo de análisis, como puede observarse en la tabla 1, descripción de las variables y características de las muestras. Finalmente, la proporción de partos efectuados en hospitales no parece ser la medida más adecuada para captar los efectos de la atención al

parto sobre la mortalidad infantil. Una forma más apropiada de hacerlo sería tomar el porcentaje de partos atendidos por médicos, así como información sobre la disponibilidad de equipos hospitalarios para atender al recién nacido, como, por ejemplo, tener en funcionamiento Unidades de Cuidados Intensivos Neonatales (UCIN), pero estos indicadores no están disponibles en el momento.²⁶ De cualquier forma, de acuerdo con los resultados del modelo 2, un aumento de una unidad en el porcentaje de partos realizados en un hospital contribuiría a reducir la TMI en 0.2 muertes por cada mil nacidos vivos.

Cabe señalar, también, que aunque la mortalidad infantil esté concentrándose en el periodo neonatal, los fallecimientos ocurridos entre el 28° y el 365° día de vida aún responden por más de 30% de las muertes de niños menores de un año en el país. Eso explica la importancia que todavía se observa en las condiciones socioeconómicas y ambientales como factores que explican la mortalidad infantil.

Aun así, los resultados del modelo muestran que la atención primaria, más específicamente la prenatal, tiene un impacto significativo sobre la mortalidad infantil, por lo que es fundamental invertir en su perfeccionamiento, mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad. Adicionalmente, dada la creciente importancia relativa de la mortalidad infantil en el periodo neonatal, también se vuelven cada vez más necesarias las inversiones en hospitales de calidad y en UCIN.

3. Consideraciones finales

La mortalidad infantil ha disminuido significativamente en Brasil en las últimas décadas, pero aún muestra cifras bastante elevadas. El estimado más optimista apunta a una TMI cercana a las 20 muertes por cada mil nacidos vivos en el año 2007, y aun es posible encontrar municipios brasileños donde la tasa no dista de 100 muertes en la misma proporción. Además, todavía persisten fuertes desigualdades entre los niveles subnacionales; especialmente, entre las regiones sur y noreste. En 2007, la TMI en la región noreste fue estimada en 2.2 veces la tasa registrada en el sur, y la diferencia se acentúa aún más cuando se comparan las UF de las

²⁶ La Investigación Nacional Demográfica y Salud aporta informaciones sobre la presencia de médicos, pero permite la construcción de este indicador solamente a escala regional y nacional. Adicionalmente, el periodo de estudio va de 1998 a 2007, y sólo en 2006 fue realizada la investigación.

respectivas regiones. Alagoas, el estado brasileño con la tasa más elevada, tenía en 2007 una TMI 3.2 veces mayor que la observada en Rio Grande do Sul, el que tiene la tasa menor.

La disminución de la mortalidad infantil también vino acompañada de cambios en sus componentes y, consecuentemente, en las causas de muerte. Entre 1990 y 2008, la participación del componente posneonatal bajó de 50.9 a 31.5%. Las enfermedades infecciosas están entre las principales causas de fallecimiento en la etapa posneonatal, mientras que las afecciones perinatales constituyen la principal causa en la neonatal. A pesar de ser una proporción considerable, la reducción más significativa de la mortalidad posneonatal denota el desarrollo socioeconómico y las mejoras en las infraestructuras ambientales ocurridas en el periodo, las cuales condicionan la desnutrición infantil y las infecciones. En especial, cabe destacar los avances obtenidos en términos de mejor acceso a la alimentación, a la educación y al saneamiento básico.

También se avanzó sustancialmente en la ampliación del acceso a la atención a la salud desde la creación del SUS, en especial en lo que se refiere a la atención primaria, a partir de la implantación en 1994 del Programa de Salud de la Familia, el cual tuvo un impacto positivo sobre la mortalidad infantil. Sin embargo, el aumento en el porcentaje de muertes en el periodo neonatal exige que, además de continuar mejorando dicha accesibilidad, sean adoptadas políticas que optimicen el acceso y la calidad de los servicios de atención a la salud materna e infantil, lo que comprende la gestación, el parto y el puerperio.

Esas recomendaciones fueron reforzadas por el estudio econométrico sobre los elementos determinantes de la mortalidad infantil elaborado para este trabajo. Los resultados muestran que la educación, las condiciones ambientales y la atención prenatal son factores clave para la reducción de la mortalidad infantil, en especial esta última. Aquéllos sugieren que las políticas para mejorar el acceso a la atención prenatal pueden ser más efectivas para reducir la mortalidad infantil que las que buscan impulsar la educación de las mujeres o las condiciones ambientales. Esto parece intuitivo debido a la concentración de la mortalidad infantil en el periodo neonatal en los últimos años. Sin embargo, es importante recordar que las muertes en el periodo posneonatal aún representan más de 30% del total de los fallecimientos en el país, lo cual sugiere también que aún hay mucho por hacer en términos de mejoras en las condiciones socioeconómicas y ambientales.

Las perspectivas de la mortalidad infantil dependen de lo que sucederá con sus determinantes en los próximos años. En cuanto a la

escolaridad, aunque se observa una ampliación en el promedio de años de estudio de la población, hay importantes obstáculos que superar: la tasa promedio esperada de conclusión del octavo grado de primaria estaba por debajo de 60%; es decir, de todos los que inician este ciclo educativo, más de 30% no lo concluye. En el norte y noreste esas tasas son aun inferiores, con una perspectiva de conclusión menor a 40%. Para extender el porcentaje de madres con más de ocho años de estudio, hay que incrementar la eficiencia del sistema educativo (IPEA, 2009: 13).

En el caso de la atención prenatal, se observa que más de 50% de las madres con hijos nacidos vivos realizaron más de siete consultas, pero en la mayoría de las UF del norte, cerca de 25% de las madres que tuvieron hijos nacidos vivos en 2007 había tenido menos de cuatro consultas prenatales. Si se consuman las inversiones previstas en el Pacto por la Reducción de la Mortalidad Infantil, se contribuirá a mejorar el acceso y la calidad de la atención prenatal y al parto.

Según los datos del suplemento de la PNAD en 2008, 50% de las viviendas de la región norte estaban registradas en el Programa de Salud de la Familia. Si se considera que en esa región es donde se encuentran las mayores barreras geográficas para garantizar el acceso de la población a los servicios de salud, aún hay mucho por hacer para que las madres reciban una atención prenatal en cantidad y calidad adecuadas.

El pacto prevé la implantación de Equipos de Salud de la Familia (ESF) en prácticamente todos los estados del noreste y de la Amazonia Legal. Aún no tenemos información sobre cuántos serán implantados en cada uno de los 250 municipios considerados por el pacto. La información disponible hasta el momento hace referencia sólo al aumento de equipos por estado. Como el objeto de este programa es la reducción de la mortalidad infantil en los municipios contemplados en ese proceso, estos equipos deberían ser prioritariamente implementados en aquellos lugares que tienen una menor cobertura poblacional, en términos de ESF, o mayores tasas de mortalidad infantil.

Lo ideal sería lograr una cobertura mínima de 70% en todos los municipios incluidos en el pacto. Esto podría acelerar la reducción de la TMI en Brasil.

- Almeida, S. D. M y M. B. A. Barros (2004), “Atención a la salud y mortalidad neonatal: estudio caso-control realizado en Campinas, SP”, en *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 7, núm. 1, Río de Janeiro, pp. 22-35.
- Almeida, M. F. *et al.* (2002), “Mortalidad neonatal en el municipio de São Paulo: influencia del peso al nacer y de factores sociodemográficos y asistenciales”, en *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 5, núm. 1, Río de Janeiro, pp. 93-107.
- Alves, D. y W. Beluzzo (2005), “Child Health and Infant Mortality in Brazil”, en *Research Network Working papers*, Washington, DC, IADB.
- Araújo, B. F., M. C. Bozzetti y A. C. A. Tanaka (2000), “Mortalidad neonatal precoz en el municipio de Caxias do Sul: un estudio de cohorte”, en *Periódico de Pediatría*, vol. 76, núm. 3, Río de Janeiro, pp. 200-206.
- Baltagi, B. H. (1995), *Econometric Analysis of Panel Data*, Chichester, Sussex, John Wiley & Sons Ltd.
- Biblioteca Virtual en Salud (BVS), Red Interinstitucional de Información para la Salud (RIPSA) (2010), *Metodología RIPSA: concepción y estructuración*. Disponible en: www.ripsa.org.br/php/level.php?lang=pt&component=70&item=1. Consulta: 23 abril 2010.
- Costa, V. L. C., P. L. B. Silva y G. Biasoto (Org.) (2008), *Efectividad de las políticas de salud: experiencias exitosas en Latinoamérica*, Anales del seminario, Campinas, NEPP/UNICAMP.
- Countdown Coverage Writing Group (2008), “On behalf of the countdown to 2015 core group. Countdown to 2015 for maternal, newborn, and child survival: the 2008 report on tracking coverage of interventions”, en *The Lancet*, vol. 371, núm. 9620, pp. 1247-1258.
- Facchini, L. A. y L. P. Garcia (2009), “Evolución y avances de la Salud de la Familia y los 20 años del Sistema Único de Salud en Brasil”, en Ministerio de Salud, *Salud Brasil 2008: 20 años del Sistema Único de Salud (SUS) en Brasil*, Brasilia.
- Flores, L. P. O. (2009), *Metodología de cálculo de la Tasa de Mortalidad Infantil en Brasil*. Texto producido para el CTI de mortalidad de la RIPSA, Brasilia. Mimeografiado.
- França, E. y S. Lansky (2009), *Mortalidad infantil neonatal en Brasil: situación, tendencias y perspectivas*, Brasilia, OPAS.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (1999), *Evolución y perspectivas de la mortalidad infantil en Brasil*, Río de Janeiro, Departamento de la Población e Indicadores Sociales, 45 pp.
- _____ (2007), “Síntesis de indicadores sociales: un análisis de las condiciones de vida de la población brasileña”, en *Estudios e investigaciones. Información demográfica y socioeconómica*, núm. 21, Río de Janeiro, Dirección de Investigaciones/Coordinación de Población e Indicadores Sociales.
- _____ (2008), *Proyección de la población de Brasil por sexo y edad: 1980-2050-Revisión 2008*, Río de Janeiro, Dirección de Investigaciones/Coordinación de Población e Indicadores Sociales.

- _____ (2009), “Síntesis de indicadores sociales: un análisis de las condiciones de vida de la población brasileña”, en *Estudios e investigaciones. Información demográfica y socioeconómica*, núm. 23, Río de Janeiro, Dirección de Investigaciones/Coordinación de Población e Indicadores Sociales.
- _____ (2010), *Un panorama de la salud en Brasil: acceso y utilización de los servicios, condiciones de salud y factores de riesgo y protección a la salud 2008*, Río de Janeiro.
- IPEA (2009), “PNAD 2008: primeros análisis—educación, género y migración”, en *Comunicado de la Presidencia*, núm. 32, Brasilia.
- _____ (2010), *IV Reporte Nacional de Acompañamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Brasilia.
- Irfi, G., J. Oliveira y E. Barbosa (2008), “Análisis de los determinantes socio-económicos de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI)”, en *Texto para Discusión*, núm. 48, abril, Fortaleza, IPECE.
- Jorge, M. H. P. M., R. Laurenti y S. L. D. Gotlieb (2007), “Análisis de la calidad de las estadísticas vitales brasileñas: la experiencia de implantación del SIM y del SINASC”, en *Ciencia & Salud Colectiva*, vol. 12, núm. 3, pp. 643-654.
- Lansky, S. et al. (2009), “Evolución de la mortalidad infantil en Brasil: 1980 a 2005”, en Ministerio de Salud, *Salud Brasil 2008: 20 años del Sistema Único de Salud (SUS) en Brasil*, Brasilia.
- Macinko, J., F. C. Guanais y M. F. S. Marinho (2006), “Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002”, en *Journal of epidemiology and community health*, vol. 60, núm. 1, pp. 13-19.
- Macinko, J. et al. (2007), “Going to scale with community based primary care: an analysis of the family health program and infant mortality in Brazil, 1999 a 2004”, en *Social Science and Medicine*, vol. 65, núm. 10, noviembre, pp. 2070-2080.
- Mendonça, M. J. C. y R. S. Motta (2005), “Salud y saneamiento en Brasil”, en *Texto para Discusión*, núm. 1081, Río de Janeiro, IPEA.
- Ministerio de Planeación (1966), *Plan decenal de desarrollo económico y social: salud y saneamiento. Diagnóstico preliminar*, Brasilia, Coordinación Económica. Oficina de Investigación Económica Aplicada.
- _____ (2008), *PNDS 2006: Investigación Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer*. Reporte, Brasilia.
- _____ (2009), *Sistema Nacional de Vigilancia en Salud: reporte de situación*, 4ª ed., Brasilia, Secretaria de Vigilancia en Salud. Departamento de Análisis de Situación de Salud.
- Monteiro, C. A. y W. L. Conde (2000), “Tendencia secular de la desnutrición y de la obesidad en la infancia en la ciudad de São Paulo (1974-1996)”, en *Revista Salud Pública*, Suplemento, Río de Janeiro, vol. 34, núm. 6, pp. 52-61.
- Morais Neto, O. L. y M. B. A. Barros (2000), “Factores de riesgo para mortalidad neonatal y posneonatal en la región centro-oeste de Brasil: *linkage* entre

- banco de datos de nacidos vivos y muertes infantiles”, en *Cuadernos de Salud Pública*, vol. 16, núm. 2, Río de Janeiro, pp. 477-485.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Red Interinstitucional de Información para la Salud (RIPSA) (2009), *Indicadores y Datos Básicos para la Salud: IDB 2009 Brasil*, Brasilia, OPAS.
- _____ (2010), *Iniciativa regional de datos básicos en salud*. Disponible en: www.ripsa.org.br/php/level.php?lang=pt&component=70&item=1. Consulta: 23 abril de 2010.
- Red Interinstitucional de Información para la Salud (RIPSA) (2008), *Indicadores básicos para la salud en Brasil: conceptos y aplicaciones*, 2ª ed., Brasilia, OPAS.
- Schoeps, D. et al. (2007), “Factores de riesgo para mortalidad neonatal precoz”, en *Revista Salud Pública*, vol. 41, núm. 6, São Paulo, pp. 1013-1022.
- Simões, C. (2001), *La mortalidad infantil en la década de los noventa y algunos condicionantes socioeconómicos*. Mimeografiado.
- Sousa, T. R. V. y S. F. Maia (2004), “Una investigación de los determinantes de la reducción de la tasa de mortalidad infantil en los estados de la región noreste de Brasil”, en Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, del 18 al 20 de septiembre, Caxambú, ALAP.
- Souza, F. y E. Duarte (2006), *Atención básica y mortalidad infantil en Brasil: reporte de investigación en el ámbito del proyecto efectividad de las políticas de salud—experiencias exitosas sucedidas en Latinoamérica*, Campinas, NEPP/ UNICAMP.
- Szwarcwald, C. L. et al. (1997), “Mortalidad infantil en Brasil: ¿Belíndia o Bulgaria?”, en *Cuadernos de Salud Pública*, vol. 13, núm. 3, Río de Janeiro, pp. 503-516.
- _____ (2002), “Estimación de la mortalidad infantil en Brasil: ¿qué dicen las informaciones sobre las muertes y nacimientos del Ministerio de Salud?”, en *Cuadernos de Salud Pública*, vol. 18, núm. 6, pp. 1725-1736.
- Victora, C. G. (2001), “Intervenciones para reducir la mortalidad infantil preescolar y materna en Brasil”, en *Revista Brasileña de Epidemiología*, vol. 4, núm. 3, Río de Janeiro, 69 pp.
- Zanini R. R. et al. (2009), “Tendencia de la mortalidad infantil en Rio Grande do Sul, Brasil, 1994-2004: un análisis multinivel de factores de riesgo individuales y contextuales”, en *Cuadernos de Salud Pública*, vol. 25, núm. 5, mayo de 2009, Río de Janeiro, pp. 1035-1045.
- Wooldridge, J. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge, MA, MIT.
- World Health Organization (WHO) (2010), *World health statistics 2010*, Ginebra.

Anexo

Diferencias en las estimaciones de la Tasa de Mortalidad Infantil

Antes de la década de los noventa, no había en Brasil un sistema de información nacional sobre los nacidos vivos. Así, aunque desde la década de los setenta estuviera disponible el Sistema de Información sobre Mortalidad, las estimaciones sobre la mortalidad infantil no tenían un denominador nacional de los nacidos vivos que permitiera su cálculo directo. De esa forma, antes de la implantación del SINASC en la década de los noventa, las estimaciones de la TMI para Brasil se basaban en los métodos demográficos indirectos.

La implantación del SINASC y su utilización conjunta con el SIM permitieron que técnicos de algunos estados aplicaran los datos recogidos directamente de esos sistemas en el cálculo directo de la mortalidad infantil. En parte de esos estados se empezó a cuestionar el hecho de que las estimaciones continuaran basándose sólo en métodos indirectos, ya que éstas presentaban tasas siempre superiores a las obtenidas por los métodos directos o por una mezcla de métodos directos con indirectos (*mix*).

Dicha discusión sobre las divergencias en las estimaciones hechas a través de métodos directo, indirecto o *mix* llevó a la creación de un comité de mortalidad vinculado con la RIPSa, para que éste discutiera cuál metodología era más adecuada para el cálculo de la TMI en Brasil. Dicho debate se encuentra muy bien referenciado en Flores (2009).

Los principales problemas que destacaron fueron:

- Las TMI obtenidas por métodos indirectos para algunas UF resultaban sistemáticamente superiores a las calculadas por los directos e indicaban la existencia de un subregistro de muertes infantiles.²⁷ La magnitud de ese subregistro se vio cuestionada por los equipos de esos estados, puesto que sus sistemas de información eran considerados de muy buena calidad.
- Al comparar los fallecimientos infantiles obtenidos mediante proyecciones demográficas con aquellos extraídos del SIM, aquéllas parecían indicar una reducción de la cobertura en este sistema de información, y eso también era cuestionado por los estados.

²⁷ Al final de la década de los noventa, cuando esa discusión tuvo inicio, cuatro unidades de la federación cuestionaban los métodos indirectos; éstas eran São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul y el Distrito Federal.

- En varias UF, el número de nacidos vivos informado en el SINASC superaba los datos derivados de las proyecciones demográficas, lo que puede significar una subestimación de la tasa de fecundidad en las proyecciones y una sobrestimación de la mortalidad infantil. “Los argumentos en contra incluyen el ritmo mucho más acelerado de implementación del SINASC en relación con el SIM, lo que aumenta el valor del denominador de la tasa y reduce, en consecuencia, el cociente de la fracción” (Flores, 2009: 4).
- Por su parte, los métodos indirectos no sufren influencias operacionales, a las cuales están sujetas los sistemas de información SIM y SINASC. Adicionalmente, los datos de otras fuentes indicaban una importante subnotificación de estos sistemas.

A partir de las discusiones de ese grupo, la RIPSa optó por adoptar un método que mezclaba las estimaciones realizadas por métodos directos para algunos estados con aquéllas realizadas por los indirectos.

Para definir cuáles UF obtendrían sus tasas de mortalidad infantil mediante cada método, fueron establecidos criterios basados en la cobertura y regularidad del SIM y el SINASC. En relación con la cobertura, ese análisis fue hecho comparando los datos sobre los nacidos vivos del SINASC con las estimaciones efectuadas por el IBGE. En el caso de la adecuación, la evaluación es llevada a cabo tomando en cuenta la cobertura y regularidad del SIM. Para el cálculo de la regularidad fue considerado el coeficiente de determinación (R^2), obtenido a partir del ajuste de una función exponencial de las muertes infantiles del SIM durante el periodo comprendido entre 2000 y 2006. Se consideró la cobertura promedio de este periodo. Para la composición del Índice de Adecuación (IA), la cobertura recibe un peso de 60% y la regularidad uno de 40 por ciento.

$$IA = 0.60X C + 0.40X R^2$$

De los resultados obtenidos con esta metodología se identifican cuatro situaciones:

1. SINASC (cobertura >90%) y SIM (adecuación >80): Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Río de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul y Distrito Federal. Éste es el único grupo en el cual se hace el cálculo directo de las tasas de mortalidad infantil y de la infancia; es decir, es utilizada directamente la información proveniente del SIM y el SINASC.

2. SINASC (cobertura >90%) y SIM (adecuación <80): Acre, Amazonas, Pernambuco y Tocantins, con cálculo directo de los nacimientos e indirecto de los fallecimientos.
3. SINASC (cobertura <90%) y SIM (adecuación <80): Mato Grosso, Pará, Goiás, Sergipe, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Maranhão, Roraima, Piauí, Alagoas y Bahía, con cálculo indirecto de los nacimientos y de las muertes.
4. SINASC (cobertura <90%) y SIM (adecuación >80): Minas Gerais y Rondônia, con cálculo directo de los fallecimientos e indirecto de los nacimientos.

El análisis continuo de dichos criterios permite observar cuáles UF están próximas a satisfacerlos; es decir, están mejorando la cobertura y la adecuación de sus sistemas de nacimiento y mortalidad. Estos resultados ayudan a dirigir las políticas y a concentrar los esfuerzos a corto, mediano y largo plazo para mejorar la calidad de la información.

Se observa que la discusión aún continúa y la realización del Censo Demográfico 2010 debe dar claridad a ese proceso. Adicionalmente, el Ministerio de Salud ha realizado un importante trabajo para reducir la subnotificación y el subregistro, generando indicadores más precisos.

En el cuadro 1A se presentan algunos estudios que adoptan diferentes métodos para estimar la TMI. El nivel de desagregación varía, pero la mayoría de los estudios incluye estimaciones para Brasil, regiones y UF.

▬ Cuadro 1A ▬

Diferentes métodos para estimación de la mortalidad infantil: estudios seleccionados

Estudio	Periodo	Desagregación	Método
IBGE (2008)	1980 - 2050	Brasil	Demográfico indirecto
IBGE (1999)	1985 - 2000	Brasil, región, estados y DF	Demográfico indirecto
IBEG (2001)	1990 y 2000	Brasil, región, estados y DF	Demográfico indirecto
IBEG (2005)	1994 - 2004	Brasil, región, estados y DF	Directo y demográfico indirecto
IDB (2007)	1990, 1995 y 1998 - 2006	Brasil, región y DF	Demográfico indirecto
IDB (2008)	1997 - 2007	Brasil, región, estados y DF	Directo y demográfico indirecto
IBGE (2009)	2008	Brasil, región, estados y DF	Demográfico indirecto

Tasa de Mortalidad Infantil (< 1 año por cada mil nacidos vivos)

N	IBGE (2008)										C. Simões										RIPSA (2008)					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2004	2005	2006	2007	2015	2016	2017			
BR	63.30	58.81	54.56	50.76	47.42	44.59	42.26	40.37	38.88	36.97	35.25	33.65	32.19	31.07	29.78	28.62	24.47	23.58	22.75	22.14						
RO	61.19	55.94	51.39	47.56	44.44	41.96	40.01	38.52	37.37	34.31	32.54	30.88	29.36	28.00	26.74	25.37	21.66	21.15	20.51	19.91						
AC	71.25	65.97	62.29	58.51	55.26	52.83	50.28	48.47	47.02	46.34	44.17	42.22	42.29	45.59	39.49	35.59	30.32	29.48	28.72	28.04						
AM	58.10	54.07	50.08	46.44	43.37	40.95	39.14	37.83	36.91	36.42	34.83	33.41	32.14	31.02	30.01	29.21	24.42	23.26	22.11	21.52						
RR	52.33	50.17	48.24	46.54	45.06	43.78	42.68	41.74	40.95	31.14	29.38	27.79	26.29	24.81	20.17	21.56	18.74	17.93	17.20	16.64						
PA	65.93	62.91	59.39	55.56	51.68	48.05	44.87	42.26	40.22	37.67	35.89	34.25	32.74	31.38	30.14	29.02	25.17	24.39	23.69	23.09						
AP	49.51	46.80	44.23	41.88	39.81	38.03	36.54	35.33	34.36	32.10	30.88	29.72	28.64	27.50	26.85	25.95	23.02	22.14	21.30	20.85						
TO	67.16	61.84	56.76	52.11	48.02	44.55	41.70	39.42	37.62	36.31	34.70	33.34	32.10	31.06	30.18	28.47	23.78	22.88	22.04	21.42						
MA	95.27	90.47	85.93	81.70	77.82	74.30	71.15	68.37	65.92	59.55	55.99	52.59	50.36	47.41	44.31	41.57	32.68	31.16	29.76	28.67						
NE	96.27	91.11	86.16	81.55	77.41	73.79	70.69	68.10	65.98	60.48	56.89	53.52	50.38	47.50	44.86	43.24	34.13	32.60	31.24	30.07						
PI	80.87	76.52	72.45	68.74	65.43	62.55	60.07	57.99	56.25	52.36	49.43	46.63	43.97	41.47	39.12	36.47	29.96	28.57	27.30	26.19						
CE	93.44	87.74	82.50	77.77	73.57	69.93	66.79	64.14	61.91	59.03	54.50	50.31	46.49	43.04	39.97	37.23	28.85	27.13	25.59	24.37						
RN	103.58	95.97	89.06	83.00	77.85	73.57	70.10	67.33	65.15	58.36	54.83	51.59	53.34	50.49	47.69	41.62	34.32	32.53	30.87	29.85						
BA	83.86	78.77	74.03	69.74	65.95	62.67	59.89	57.56	55.65	53.58	50.55	47.62	44.82	42.18	39.72	37.57	29.88	28.54	27.26	26.30						
SE	47.96	44.58	41.39	38.47	35.86	33.57	31.62	29.97	28.60	26.63	25.25	24.38	23.06	21.61	19.96	19.15	16.28	15.36	15.03	14.57						
MG	58.69	53.69	49.08	44.97	41.41	38.42	35.95	33.96	32.38	30.64	28.95	27.41	26.01	24.75	23.61	22.34	19.13	18.48	17.88	17.40						
ES	43.17	41.14	39.26	37.55	36.00	34.60	33.36	32.25	31.28	27.53	26.33	22.82	19.26	20.11	17.68	16.84	15.03	15.61	15.37	13.90						
RJ	44.32	41.67	39.22	36.97	34.93	33.11	31.50	30.09	28.86	26.37	25.14	25.86	24.04	22.56	21.28	19.74	17.24	16.01	15.29	14.78						
SP	39.69	37.56	35.61	33.85	32.27	30.85	29.59	28.47	27.49	24.57	23.29	22.47	21.60	19.84	17.91	17.33	14.49	13.50	13.39	13.06						
S	41.18	37.58	34.32	31.51	29.20	27.36	25.94	24.87	24.08	25.31	24.09	19.16	17.54	16.72	17.17	17.03	14.98	13.80	13.34	12.94						
PR	47.60	44.62	41.91	39.50	37.37	35.52	33.93	32.58	31.44	28.77	27.44	20.79	19.13	20.96	19.67	19.58	15.53	14.55	13.97	13.22						
SC	38.44	35.77	33.43	31.41	29.71	28.28	27.09	26.11	25.31	26.67	25.30	17.58	17.44	17.00	16.35	15.71	13.62	12.59	12.55	12.77						
RS	29.25	27.75	26.42	25.24	24.20	23.30	22.51	21.84	21.25	20.88	19.85	18.28	15.90	15.10	15.14	15.16	13.68	13.13	12.75							
MS	44.15	40.69	37.68	35.12	32.97	31.19	29.74	28.56	27.61	27.35	25.95	25.44	24.36	23.32	21.86	20.92	16.54	17.71	17.06	16.51						
MT	45.17	41.82	38.84	36.27	34.11	32.34	30.91	29.78	28.80	25.22	23.79	22.62	21.29	20.54	24.87	23.83	21.29	19.34	18.78	19.19						
MT	50.75	47.54	44.57	41.87	39.45	37.30	35.42	33.78	32.38	30.80	29.33	27.97	26.70	25.24	24.47	23.24	21.29	19.44	18.77	18.23						
GO	46.63	43.08	39.93	37.20	34.90	33.01	31.47	30.24	29.28	28.31	26.90	25.60	24.41	23.24	22.49	21.48	18.60	17.97	17.41	16.99						
DF	42.45	39.52	36.90	34.60	32.62	30.92	29.49	28.30	27.31	22.28	21.08	20.03	19.12	18.33	15.14	14.40	13.95	13.63	12.60	11.09						
BR	66.59	62.32	58.20	54.36	50.88	47.81	45.18	42.96	41.13	38.31	36.20	33.51	31.90	30.43	28.37	27.36	22.59	21.43	20.66	20.01						

Fuentes: IBGE (2008), RIPSA (2008) y plantilla Excel cedida por Celso Simões.

Capítulo 8: Perspectivas para la tasa de mortalidad infantil en 2022

Introducción

Desde hace dos décadas, el debate nacional e internacional sobre los sistemas de protección social se ha realizado en un contexto marcado por la demanda de reformas. Ésta se dirige, con particular énfasis, a las políticas que operan beneficios monetarios, sean organizados en forma de seguro social, o bien mediante operadores de transferencias no contributivas. En general, tales demandas se sustentan en críticas dirigidas a la forma como se consolidó, a partir de mediados del siglo pasado, la participación del Estado en el campo social. Dicha participación se ha señalado como excesiva, particularmente debido al gasto público que la acompaña. Las críticas se extienden incluso al impacto social de este gasto, que operando a través de una solidaridad oscura en el ámbito del financiamiento, generaría el descargo de responsabilidad de los individuos debido a los riesgos que permean trayectorias y ciclos de vida.

Paralelamente, las transformaciones observadas en el ámbito del trabajo y de la demografía también han alimentado propuestas de reformas. Los cambios ocurridos en el mundo laboral refuerzan el cuestionamiento sobre la centralidad de los programas de seguro social. Su carácter contributivo, obligatorio y asociado con una expectativa de trayectoria estable en el mercado de trabajo, parece poco compatible con la perspectiva de trayectorias profesionales más inestables, así como con la demanda de reducción de costos salariales por parte de las empresas presionadas por la búsqueda de mayor competitividad. De la misma forma, el envejecimiento progresivo de la población impulsa el debate sobre la presión creciente sobre los actuales programas de jubilación, estimulando la presentación de propuestas de reformas en este ámbito.

En Brasil, la reforma de los sistemas de protección social ha sido objeto de debate desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988 (CF/88). Abrazando un modelo generoso e incluyente de protección social, la CF/88 se volvió blanco de críticas, y las propuestas de reforma se han sucedido a lo largo de los últimos veinte años. Durante la década de los noventa, los cambios fueron efectivamente realizados en el ámbito de la Seguridad Social.¹ Sin embargo, en ellas se registró una

¹ Sobre las reformas a la seguridad social implantadas durante la década de los noventa, véase a Fagnani (2007). Sobre su impacto restrictivo respecto al acceso,

desorganización del sistema gestado a finales de los años ochenta. A pesar de una serie de apremios y limitaciones,² el proyecto adoptado en 1988 aún permanece como la referencia organizadora del sistema brasileño de protección social.³ En este contexto, el país no ha resentido la ausencia de participación del Estado en el campo social. Puede incluso observarse su ampliación con la emergencia, desde el año 2000, de una nueva generación de programas que pretende garantizar el acceso a un ingreso mínimo para las familias pobres.⁴

De hecho, la trayectoria observada en las últimas dos décadas se ha asentado en un amplio reconocimiento de las responsabilidades públicas en el campo social, así como en un efectivo esfuerzo de consolidación de las políticas sociales. Sin embargo, las dificultades han sido innumerables y a los problemas en el campo de la gestión, del gasto y del financiamiento, se suman los cambios sociales y las distintas perspectivas respecto al papel que puede cumplir nuestro sistema de protección social en la configuración de un país más moderno y socialmente justo.

Este capítulo pretende abordar la oferta de beneficios monetarios en el ámbito del Sistema Brasileño de Protección Social (SBPS). Su objetivo es discutir las perspectivas y alternativas para la evolución del campo relacionado con la garantía de ingresos, en función de su trayectoria reciente. Serán analizadas las principales políticas y programas que operan beneficios monetarios, que son la Seguridad Social y los programas asistenciales –Beneficio de Prestación Continuada (BPC) y Programa Bolsa Familia (PBF)–, para después reflexionar sobre las perspectivas presentadas para estos programas, los cuales son examinados no sólo como iniciativas aisladas, sino como componentes de un movimiento

veáse a Matijascic, Kay y Ribeiro (2008) y a Campos y Pochmann (2008).

² Se puede recordar la dificultad de implementación de los artículos 165 y 195 de la Constitución Federal de 1988, que determinan la existencia del presupuesto de la seguridad social y definen sus criterios y fuentes de financiamiento. Un análisis de éstas y otras dificultades en el proceso de implementación de la seguridad social puede ser encontrada en Delgado, Jaccoud y Nogueira (2009).

³ Véase al respecto IPEA (2009).

⁴ También en el ámbito internacional, se observa la progresiva expansión de programas no contributivos de garantía de ingresos que están acompañados por la adopción de medidas restrictivas, especialmente en lo referente al acceso a los programas de seguro de desempleo y de jubilación. Sin embargo, a pesar de las reformas adoptadas, es cada vez mayor el número de autores que afirman que la trayectoria reciente de aquellos sistemas en Europa y América del Norte no ha implicado una efectiva reducción de la intervención del Estado en el campo social, pero sí en su transformación. Veáse al respecto a Théret y Barbier (2004) y a Dufour, Boismenu y Noel (2003).

más general, que será aquí denominado Sistema Público de Garantía de Ingresos.

Por lo tanto, en primer lugar, el capítulo ofrecerá un panorama general de los principales programas que operan beneficios monetarios en el SBPS. Después se presentarán, de forma general, los programas federales que operan beneficios monetarios, tanto los de naturaleza contributiva como no contributiva, trazando un perfil del Sistema de Garantía de Ingresos de la Seguridad Social Brasileña. En la tercera sección, se analizarán los instrumentos dirigidos a la cobertura de los riesgos sociales, que por su dimensión y antigüedad se constituyeron como la base del Sistema Brasileño de Protección Social. La cuarta sección examinará los programas asistenciales destinados a conceder beneficios monetarios a personas y familias en situación de pobreza. El quinto apartado expondrá una discusión sobre riesgos sociales y pobreza, principios organizadores de los dos pilares de la protección social brasileña en el ámbito de la garantía de ingresos. Se pretende reflejar en qué medida tales principios convergen o se confunden, teniendo en cuenta la posibilidad de fusión o la integración de los programas analizados en las secciones precedentes. Con la finalidad de dar continuidad a esta reflexión, la sección seis examinará la evolución y el cuadro de desprotección que surge del actual perfil del Sistema de Garantía de Ingresos, teniendo como referencia los principales riesgos sociales que enfrenta la población activa y sus dependientes. Explorará, incluso, la evolución y el cuadro de desprotección en el ámbito de la garantía mínima de ingresos. En la última sección se formularán algunos escenarios para la consolidación del sistema de garantía de ingresos de la protección social brasileña, así como de sus pilares contributivo y no contributivo.

1. El sistema de garantía de ingresos en Brasil

1.1 Panorama general

La garantía de ingresos se ha consolidado como objetivo central del Sistema de Protección Social. Los programas que operan tal objetivo lo hacen a través de diferentes beneficios monetarios financiados por esquemas contributivos o por impuestos generales. De hecho, desde finales del siglo XIX diversos gobiernos en el país instituyeron programas de seguridad social, a partir del reconocimiento de que la situación laboral exponía a los trabajadores al riesgo de empobrecimiento y de sobrevivencia en

situaciones que, independientemente de su voluntad, ocurren cuando el ejercicio del trabajo se vuelve una imposibilidad. Tales situaciones se identifican con los llamados *riesgos sociales*: enfermedades, edad avanzada, accidentes y desempleo, entre otros eventos. Para hacer frente a tales situaciones, que puede padecer cualquier trabajador, los programas anclados en el seguro social se apoyan en contribuciones obligatorias. Éstas se destinan a la reposición de ingresos de los trabajadores y de sus familias cuando se enfrentan con los riesgos sociales mencionados.

Los sistemas de protección social desarrollaron incluso, en la mayoría de los países,⁵ beneficios no contributivos, propios del campo de la asistencia social, destinados a la protección de aquellos que están reconocidamente incapacitados para el trabajo (adultos mayores, inválidos, huérfanos y otros grupos marcados por situaciones específicas de vulnerabilidad) y desprovistos de medios adecuados de subsistencia. En la segunda mitad del siglo XX, el florecimiento de los Estados de Bienestar Social permitió no sólo la ampliación de la cobertura de los seguros sociales para una más amplia variedad de riesgos y públicos, sino también aseguró el desarrollo de una extensa red de protección social, que incluía transferencias monetarias no contributivas y servicios sociales de naturaleza variada.

En Brasil, los programas de reposición de ingresos daban sus primeros pasos entre las décadas de los veinte y los treinta, cuando se crearon las primeras instituciones de previsión social. Sin embargo, fue solamente a mediados de los años ochenta cuando el país dispuso de otros instrumentos –contributivos y no contributivos– que ampliarían el espectro de su sistema de protección social en el campo de la garantía de ingresos. En 1986, se creó el seguro de desempleo. Luego, la CF/88 determinó la institucionalización de la categoría de *asegurado especial* de la Seguridad Social, con el objetivo de proteger al trabajador rural, en régimen de economía familiar, de los riesgos sociales clásicos. Esta Constitución también propició otros avances en este campo: fijó en un salario mínimo el valor base para las prestaciones de la previsión social, unificó los apoyos rurales y urbanos. Instituyó también el primer Programa Asistencial de Garantía de Ingresos: el BPC. Este beneficio monetario, de naturaleza no contributiva, se destina a personas con deficiencias y adultos mayores en situación de indigencia. Finalmente, a partir del año 2000, se iniciaron los primeros programas federales de transferencia

⁵ En algunos países, antes de instituir seguros sociales.

de ingresos. Condicionados y no contributivos, éstos⁶ fueron unificados en 2004 con la creación del PBF. Aunque regulados por marcos jurídicos distintos, rompieron con la tradición exclusivamente de los seguros de protección social brasileña, sometiendo a la intervención estatal no sólo los riesgos inherentes a la dependencia del trabajo asalariado, sino la propia condición de pobreza, que enfrenta una parte razonable de la población, trabajadora o no.

1.2 El diseño del actual Sistema de Garantía de Ingresos

Una estimación preliminar de los beneficios concedidos en 2009 por los programas contributivos y no contributivos vigentes en Brasil indica un amplio esfuerzo en el gasto público, el cual sustenta un significativo universo de beneficios, atendiendo a trabajadores activos e inactivos, personas con deficiencias, adultos mayores y familias pobres. Como se puede observar en la tabla 1, en diciembre de 2009, el SBPS concedió cerca de 42.5 millones de apoyos. De éstos, 24.4 millones fueron relacionados con la previsión social, referentes a la cobertura de trabajadores de los sectores público y privado –Régimen General de Seguridad Social (RGPS) y Régimen Propio de Seguridad Social (RPPS)– ante diversos eventos (jubilaciones, enfermedades y maternidad, entre otros). El BPC pagó aquel mes 3.5 millones de beneficios destinados a adultos mayores y a discapacitados pobres. El seguro de desempleo fue concedido a más de 2 millones de trabajadores desempleados, y más de 12 millones de familias recibieron el PBF.

⁶ Se trata de los programas Bolsa Escolar, Tarjeta Alimentación, Auxilio-Gas y Bolsa Alimentación, creados entre 2001 y 2003. Para más información sobre estos programas véase IPEA (2007).

▢ Tabla 1 ▢

Beneficios concedidos por los diversos programas de garantía de ingresos – diciembre de 2009

Tipos de beneficios	Cantidad de beneficios
Seguridad social sector privado (- RGPS)	23.534.497
Seguridad social sector público (- RPPS) ¹	936.733
BPC + RMV ²	3.504.080
Bolsa Familia	12.370.915
Seguro de desempleo ³	2.235.083
TOTAL	42.581.308

Fuentes: AEPS Infologo, Boletín Estadístico del Ministerio de la Planeación, Matriz de Informaciones Sociales del MDS, Sistema de Acompañamiento Estadístico-Gerencial del Seguro de Desempleo (SAEG)/MTE, Coordinación General del Seguro de Desempleo y Abono Salarial (CGSDAS)/MTE; y Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planeación (SIGPLAN).

Notas:

¹ Datos referentes a los jubilados y pensionistas de la Unión, extraídos del Boletín Estadístico del Ministerio de Planeación.

² La RMV se extinguió en 1995 cuando se inició la implementación del BPC y sólo se mantuvo el pago de los beneficiarios existentes desde aquella fecha.

³ Se refiere sólo a la modalidad trabajador formal.

De este total de beneficios asistenciales y de previsión social, la amplia mayoría (76%) tiene valores menores o iguales a un salario mínimo, mientras que 2.31%, menores. La casi totalidad de los últimos es referente al PBF, programa que operaba con valores promedio de beneficios de R\$95.

□ Tabla 2 □

Cantidad de beneficios de la seguridad social y asistenciales pagados, según el valor – diciembre de 2009

Rangos de valor de los beneficios	PBF	BPC ¹	RGPS	Seguro de Desempleo ²	Total	% sobre total de beneficios
Total de beneficios menor a 1 SM	12.370.915	-	620.727	-	12.991.642	31,2
Total de beneficios igual a 1 SM	-	3.504.080	14.553.228	721.644	18.778.952	45,1
Total de beneficios mayores a 1 SM	-	-	8.360.542	1.513.439	9.873.981	23,7
N° total de beneficios	12.370.915	3.504.080	23.534.497	2.235.083	41.644.575	100

Fuentes: Boletín Estadístico del Ministerio y de la Seguridad Social, vol. 14, núm. 12, Ministerio del Trabajo y Matriz de Información Social del MDS.

Elaboración: IPEA/ DISOC.

Notas:

¹ Monto que incluye los beneficios del Ingreso Mensual Vitalicio (RMV).

² Cantidad de partes pagadas en la modalidad trabajador formal sólo en diciembre de 2009.

Esta cobertura, al lado de la vinculación de gran parte de las prestaciones al salario mínimo,⁷ se ha reflejado positivamente sobre los niveles de desigualdad y de pobreza en el país. Con respecto a la reducción de la desigualdad, la contribución de estos programas ha sido destacada por diferentes estudios en el área.⁸ Soares y Sátyro (2009b), por ejemplo, muestran que, entre 2004 y 2006, el coeficiente de Gini bajó casi un punto. El PBF y el BPC, cuyo peso en el ingreso total de las familias es de aproximadamente 1%, contribuyeron con un tercio para esta caída. Los ingresos del trabajo, de las jubilaciones y de las pensiones públicas –RGPS– contribuyeron también con aproximadamente un tercio. El análisis realizado a partir de la Matriz de Contabilidad Social (IPEA, 2010)⁹ también revela la reducción de las desigualdades generadas por las transferencias monetarias del sistema de protección social brasileño,

⁷ Los beneficios de seguridad social y de seguro de desempleo tienen como valor básico el salario mínimo (SM), mientras que el BPC tiene su beneficio asociado con el valor del SM. Solamente el PBF no se encuentra vinculado con éste.

⁸ Un conjunto de estudios se ha centrado en el impacto distributivo de esos programas. Se puede mencionar, entre aquéllos producidos por el IPEA, el periódico *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*. Véase también la serie de Textos para Discusión, en especial los 1228, 1248, 1283, 1293, 1396. Todos están disponibles en: www.ipea.gov.br.

⁹ Véase el capítulo 3, “Efectos económicos del gasto social en Brasil”, de esta publicación.

no sólo por el hecho de que se volvieran una distribución de ingresos más progresiva, sino además porque sus impactos macroeconómicos fueron bastante positivos.

Las estimaciones sobre la evolución reciente de las tasas de pobreza e indigencia en el país también dejan entrever efectos positivos de estos programas. Como muestra la tabla 3, la tasa de indigencia (o pobreza extrema) alcanzaba, en 2008, a 10.7% de la población nacional, al considerar a aquellas familias que vivían con un ingreso per cápita inferior a un cuarto del salario mínimo. Sin embargo, en caso de que se retiraran del ingreso de las familias los valores referentes a los beneficios monetarios de los SBPS, esta tasa tendería a duplicar su tamaño.

— Tabla 3 —

Estimación de incidencia de la indigencia sobre la población brasileña, con y sin los ingresos de beneficios - 2008

	%
Indigencia, considerados todos los ingresos de la familia	10.7
Indigencia, excluido el ingreso del PBF	11.9
Indigencia, excluido el ingreso del BPC	11.1
Indigencia, excluido el ingreso de las jubilaciones y pensiones	20.2

Fuente: Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD)/Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Elaboración: Disoc/IPEA.

Obs.: Línea de indigencia = ingreso familiar de hasta un cuarto de salario mínimo per cápita.

Sin embargo, al considerar el relevante papel que estos programas han cumplido al garantizar ingresos a amplios sectores de la población, la evaluación de su desempeño está lejos de ser unánime entre los analistas. La principal restricción se refiere a la magnitud del gasto público involucrado. Como puede verse en la tabla 4, los gastos en los programas públicos que ofrecen beneficios monetarios son significativos, y sumaron cerca de R\$362.6 mil millones en 2008, lo que representaba aproximadamente 12.56% del PIB brasileño de aquel año. Estos gastos se concentran principalmente en los regímenes de previsión social. Mientras, en aquel año el RGPS representó 55% de este tipo de gasto, el RPPS, atendiendo a un público significativamente menor, equivalió a 33.6% de aquellos gastos.

▢ Tabla 4 ▢

Gastos en beneficios de la seguridad social y asistenciales en 2008

Tipo de beneficio	Gastos en los valores actuales (R\$ millones)	%	% de PIB
Seguridad social sector privado (RGPS)	199,562	55.0	6.91
Seguridad social sector público (RPPS)	121,807	33.6	4.22
BPC ¹	16,036	4.4	0.55
Programa Bolsa Familia	11,062	3.0	0.38
Seguro de desempleo ²	14,413	4.0	0.50
Total	362,8809	100	12.56

Fuente: Boletín Estadístico del Ministerio y de la Seguridad Social, SAEG/TEM, SIGPLAN y SIAFI/STN.
Elaboración: IPEA/ DISOC.

Notas:

¹ Incluye gasto en beneficios de Ingreso Mensual Vitalicio.

² Incluye todas las modalidades del seguro: trabajador formal, pescador artesanal, trabajador doméstico y trabajador rescatado. Sólo en la modalidad trabajador formal el gasto fue de R\$13.9 billones.

La naturaleza y el impacto de estos programas, así como de los gastos que les corresponden, son siempre, en cualquier sociedad, tema de debate público y de evaluaciones permanentes. Efectivamente, emergen no sólo en cuestiones referentes a la equidad y a la eficiencia de la intervención pública, sino en asuntos relacionados con la operación de los mecanismos de solidaridad en sociedades sometidas a tensiones producto de los mecanismos de desigualdad e inseguridad social.

La desprotección ante las situaciones de vulnerabilidad de ingresos ha sido comprendida no sólo como una amenaza al bienestar individual, sino como un efectivo problema que se presenta en las sociedades modernas, incluso en lo referente a su cohesión social. Los impactos sociales negativos asociados con el crecimiento o mantenimiento de altas tasas de pobreza son bien reconocidos, así como los impactos negativos asociados con la insuficiencia de mecanismos que posibiliten la asociación entre el trabajo y las condiciones de bienestar, incluso en las situaciones en que el trabajador no puede participar del mercado de trabajo.

En el ámbito de la protección contra los riesgos sociales, igualmente se reconocen las limitadas posibilidades de que su abordaje sea efectuado a partir de recursos privados o familiares. Para la mayoría de los trabajadores, los vínculos construidos en el mercado de trabajo son marcados por ingresos limitados o insuficientes –y, muchas veces, inestables– y no posibilitan la realización de un ahorro privado y voluntario

–en la forma de ingreso o propiedad– que garantice cómo hacer frente a las situaciones de los riesgos sociales. Paralelamente, las transformaciones en la dinámica y en la configuración de las familias contribuyen a la menor estabilidad de las condiciones de vida y de la oferta de seguridad a través de la solidaridad tradicional.

En lo concerniente a los programas de garantía de ingresos dirigidos al combate a la pobreza, especialmente aquellos que operan transferencias de naturaleza no contributiva con condicionantes, los desafíos también son significativos. Por un lado, se amplía el reconocimiento de que son fuertes los apremios de las economías contemporáneas para la generación de trabajo e ingresos. El mantenimiento de las altas tasas de desempleo, así como de amplios sectores de trabajadores en ocupaciones precarias y de frágil remuneración, lo reafirman como un problema social de primer orden. Por un lado, la necesidad de garantizar ingresos para aquellos que se mantienen al margen del mercado de trabajo –como niños o personas discapacitadas– se va imponiendo como el principal problema de justicia social. Al responder a estas dos diferentes demandas, los sistemas de protección social han avanzado en la progresiva extensión de los programas no contributivos de garantía de ingresos, beneficiando un espectro cada vez más amplio de la población.

En las dos secciones siguientes, se abordarán con más detalles las características actuales de cada uno de estos dos campos de garantía de ingresos –enfrentamiento de riesgos sociales y combate a la pobreza–, para posteriormente retomar un esfuerzo de análisis conjunto. A pesar de desempeñar un papel relevante en la matriz brasileña de garantía de ingresos, el seguro de desempleo no será específicamente tratado en el ámbito de este estudio.

2. La protección contra riesgos sociales: la seguridad social

La primera política pública brasileña dirigida a la garantía de ingresos fue instituida en la forma de seguro social.¹⁰ A lo largo de las últimas ocho décadas, la Seguridad Social brasileña sufrió profundas modificaciones que ampliaron su alcance y su importancia como instrumento de protección de los ingresos del trabajador, pudiendo ser caracterizada hoy

¹⁰ La Seguridad Social se organizó, durante la década de los treinta, de forma segmentada, a través de siete Institutos de Jubilación y Pensión (IAP), cada uno dedicado a la cobertura de los riesgos sociales de segmentos específicos de trabajadores urbanos.

como un sistema unificado, contributivo, que cubre a cerca de 60% de la población económicamente activa (PEA), incluidos los trabajadores urbanos y rurales, empleados y autónomos, sector público y privado de la economía, como lo muestra la tabla 5.

▢ Tabla 5 ▢

Cobertura de seguridad social por posición en la ocupación 2008

Posición	2008	% de la PEA
Cubiertos	55.948.094	59,6%
Empleados formales	33.470.381	35,7%
Funcionarios públicos (incluye militares)	6.340.023	6,8%
Contribuyentes individuales (1)	8.067.954	8,6%
Asegurados especiales (2)	8.069.736	8,6%
No contribuyentes (descubiertos)	37.870.070	40,4%
Desempleados	6.744.557	7,2%
Informales	31.125.513	33,2%
Total (PEA)	93.818.164	100,0%

Fuente: PNAD.

Elaboración: IPEA.

Notas:

¹ Individuos que aportan contribuciones a la seguridad social, independiente del contrato de trabajo formal.

² Productores rurales en régimen de economía familiar; caucheros, extractores y pescadores.

De hecho, la Seguridad Social es el más tradicional y robusto instrumento de garantía de ingresos de Brasil. Actualmente, está organizado en dos diferentes regímenes: el RGPS, que es obligatorio para los trabajadores del sector privado, y el RPPS, que provee la protección de los funcionarios públicos de la Unión, de los estados y los municipios, de adhesión también obligatoria. Además de éstos, existe aún el segmento de previsión complementaria, cuya adhesión por los trabajadores es voluntaria, y del cual el Estado sólo participa como ente normalizador y regulador, en el que no cabe realizar aportes financieros a los sistemas de pensión que le corresponden, entidades públicas y privadas de previsión complementaria.¹¹ Las próximas subsecciones describirán las

¹¹ Se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de ley que instituye la previsión complementaria de los funcionarios públicos. Después de su aprobación, el Estado, a través de todos los entes federativos, deberá hacer aportes regulares a

características de los regímenes obligatorios (RGPS y RPPS), apuntando los riesgos cubiertos, las reglas de acceso a sus beneficios, los conjuntos para su costeo y las prestaciones sociales que ofrecen, así como sus esquemas de financiamiento.

2.1 El Régimen General de Seguridad Social

Responsable por la protección de los trabajadores que ejercen sus actividades laborales en el sector privado de la economía, el RGPS cubría en 2008 a cerca de 55.6 millones de trabajadores activos. Se trata de un régimen complejo, que abarca tratamientos diferenciados para las distintas categorías de asegurados, en lo que se refiere a las formas de contribución, e incluso, en alguna medida, a las prestaciones a las cuales da acceso. Así, se vuelve relevante describir las distintas categorías de asegurados obligatorios, las cuales se especifican en el cuadro 1.

▢ Cuadro 1 ▢

Categorías de asegurados

Categorías de asegurados	Característica de clasificación
Empleados	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores contratados bajo el régimen de la CLT, que prestan servicios a empresas en carácter no eventual, bajo su subordinación y mediante remuneración. • Trabajador independiente, esto es, aquel que presta su fuerza de trabajo a una o más empresas, sin vínculo laboral de sindicatos o de órganos gestores de mano de obra.
Trabajadores autónomos	<ul style="list-style-type: none"> • Prestadores de servicios, en carácter eventual, a una o más empresas sin relación de empleo. • Aquellos que ejercen, por cuenta propia, actividad económica remunerada de naturaleza urbana o rural, y • Empresarios.
Empleados domésticos	<ul style="list-style-type: none"> • Aquellos que prestan servicios de carácter permanente, mediante remuneración mensual, a personas o familias.
Asegurados especiales	<ul style="list-style-type: none"> • Personas físicas, residentes en inmueble rural, o conjunto urbano o rural próximo, que trabajen, individualmente o en familia, como: <ul style="list-style-type: none"> a) productores rurales (propietarios, usufructuario, poseedor, asentado, socio o mediero, comodatario o arrendatario), sus cónyuges e hijos mayores de 16 años; b) caucheros extractores, sus cónyuges e hijos mayores de 16 años, y c) pescadores.
Asegurados facultativos	<ul style="list-style-type: none"> • Individuos mayores de 16 años que se afilien y contribuyan para el RGPS, siempre que no estén ejerciendo actividad remunerada que los encuadre como asegurados obligatorio o que estén vinculados a otro régimen de seguridad social.

Fuente: MPS. Disponible en: www.mop.gov.br.
Elaboración propia.

El régimen financiero bajo el cual opera el RGPS es el de repartición simple, lo que significa que los gastos con beneficios son costeados por las contribuciones recaudadas en el mismo ejercicio. Esto surge también de que el sistema se fundamenta en la solidaridad intergeneracional. Éste es financiado mediante contribuciones de trabajadores y empleadores, a través de impuestos que inciden en salarios y nóminas, así como por las contribuciones de trabajadores rurales, pescadores, caucheros, extractores e indígenas, que producen en régimen de agricultura familiar, clasificados como asegurados especiales.¹² El gobierno federal también aporta

¹² Las contribuciones de los asegurados especiales son recaudadas por aquellos

recursos adicionales, de origen fiscal, cuando el gasto con beneficios excede los ingresos de estas contribuciones, como se verá en la sección 5.2. Por eso, cabe destacar que las diferentes categorías de aseguramiento corresponden a distintas formas de contribución, como se presenta en el cuadro 2.

□ Cuadro 2 □

Categorías de asegurados y formas de contribución

Empleados	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores contratados por la CLT y trabajadores independientes contribuyen con impuestos progresivos (8, 9 a 11%) en función del valor de sus ingresos totales, nunca inferiores al valor de 1 salario mínimo, ni a los beneficios de seguridad social y es establecido periódicamente (R\$3,415.54 en 2010). • Las empresas empleadoras contribuyen con valor equivalente a 20% de su nómina, además de un porcentaje relativo al seguro de accidentes de trabajo, que puede ser de 1, 2 o 3%, conforme el riesgo de la actividad de la empresa, esto es, el grado de incidencia de incapacidad derivado de los riesgos del trabajo.
Trabajadores autónomos	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden contribuir con base en dos alícuotas: 11% del salario mínimo; o 20% sobre cualquier valor entre el salario mínimo y el tope de los beneficios de previsión social. Los que contribuyen con la alícuota de 11% del salario mínimo se encuadran en el Plan Simplificado de Seguridad Social (Ley Complementaria núm. 123, de 14 de diciembre de 2006) y hacen justicia a beneficios diferenciados, como se muestra adelante.
Empleados domésticos	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores que contribuyen con alícuotas progresivas (8, 9 u 11%) en función del valor de sus ingresos totales. Los empleadores contribuyen con 12% sobre el salario pagado al empleado.
Asegurados especiales	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuyen con 2.3% incidente sobre el valor bruto de la comercialización de su producción rural, que es retenido por el comprador de la misma, sea persona moral, consumidora o consignataria, la cual debe efectuar su respectiva contribución al INSS. • También podrá contribuir facultativamente con 20% sobre el respectivo salario de contribución para hacer justicia a los beneficios de seguridad social con valores superiores a un salario mínimo.
Asegurados facultativos	<p>Contribuyen con 20% sobre el valor por él elegido, observados los límites mínimos y máximos del salario de contribución. Si es de bajos ingresos, podrá pagar 11% del salario mínimo en vigor.</p>

Fuente: MPS. Disponible en: www.mps.gov.br.
Elaboración propia.

que adquieren su producción (persona moral, consumidor o consignatario), los cuales tienen la obligación de entregarlas al Instituto Nacional del Seguro Social (INSS).

Se observa que el RGPS concentra no sólo a los trabajadores con vínculos formales de trabajo. Trabajadores autónomos también deben afiliarse al Sistema de Seguridad Social. Y aun los trabajadores informales pueden hacer contribuciones individuales, con valores compatibles con los mismos impuestos incidentes sobre los empleados autónomos (20 u 11 por ciento).

Las prestaciones garantizadas también varían –aunque discretamente– en función de las diferentes categorías de asegurados existentes. El cuadro 3, a continuación, presenta los tipos de beneficios correspondientes a cada categoría.

▬ Cuadro 3 ▬

Beneficios de pensión, según categoría ocupacional

Beneficios	Empleados	Empleado, domésticos, autónomos y asegurados facultativos	Asegurados especiales
Jubilación por edad	x	x	x
Jubilación por tiempo de contribución	x	x ⁽¹⁾	(2)
Jubilación por incapacidad	x	x	x
Jubilación especial	x ⁽³⁾		
Auxilio por enfermedad	x	x	x
Auxilio por accidente	x		x
Auxilio por reclusión	x	x	x
Pensión por muerte	x	x	x
Salario maternidad	x	x	x
Salario familiar	x		

Fuente: MPS. Disponible en: www.mps.gov.br.

Elaboración propia.

Notas:

¹ Solamente para los que contribuyen mínimo 15 años, bajo la alícuota de 20%.

² Los que contribuyan adicionalmente como asegurados facultativos podrán obtener la jubilación por tiempo de contribución.

³ Garantizada solamente a profesores de educación básica y media superior; son exigidos 25 años de contribución para las mujeres y 30 para los hombres.

La categoría de asegurados especiales fue establecida a partir de la CF/88 y su integración al RGPS significó no sólo la extensión de la cobertura a un gran número de trabajadores con bajísima capacidad contributiva, sino, sobre todo, una alteración importante con respecto a la

fuente de legitimidad del derecho al beneficio de la previsión social. Como lo señalaron Cardoso Jr. y Jaccoud (2005: 205), a partir de esta innovación, el derecho a la seguridad social pasaría a anclarse en el ejercicio previo del trabajo –aunque éste no haya sido asalariado– y no exclusivamente en la vinculación preliminar del trabajador a un empleo formal, o en el número de contribuciones aportadas.

De la misma forma, es en este segmento del RGPS que se afirma con mayor claridad el carácter solidario y redistributivo del sistema, ya que el pago de las prestaciones previstas depende, en grande parte, del financiamiento directo del Tesoro Nacional. El bajo valor de los impuestos de contribución del asegurado especial (2.3% del total de la producción comercializada) y la poca mercantilización de los bienes comercializados por este segmento productivo (agricultores familiares, pescadores, extractores, entre otros, cuyos productos muchas veces son intercambiados con otros agricultores familiares, pescadores u otros) se refleja en una recaudación insuficiente, lo que provoca que estos recursos sean cubiertos con el presupuesto fiscal.¹³ En virtud de sus reglas contributivas diferenciadas y de la participación del Estado en el financiamiento de sus beneficios, la categoría de asegurado especial se considera en muchos análisis como no contributiva. Sin embargo, una calificación más precisa impone clasificarla como parcialmente contributiva.

En diciembre de 2008, el RGPS pagó cerca de 22.7 millones de beneficios, correspondientes a R\$13.8 mil millones, como lo muestra la tabla 6.

¹³ Sumada a los demás ingresos provenientes del sector agrícola –que incluye a todos los productores rurales, personas físicas y morales y al segmento de la agroindustria–, la contribución rural total representaba cerca de 1.5% del conjunto de la recaudación del RGPS en 2008.

Prestaciones pagadas por eIRGPS - diciembre, 2008

Grupos	Cantidad				Valor (R\$ mil)				Valor promedio (R\$)		
	Total	%	Cilientela		Total	%	Cilientela		Total	Cilientela	
			Urbana	Rural			Urbana	Rural		Urbana	Rural
Beneficios del IRGPS	22,776,205	100	15,037,670	7,738,535	13,817,824,096	100	10,861,496,930	2,956,327,166	606.68	722.29	382.03
Asegurados	21,972,664	96.47	14,262,266	7,710,398	13,384,367,958	96.86	10,437,922,552	2,946,445,406	609.14	731.86	382.14
Jubilación	14,453,455	63.46	8,884,309	5,569,146	9,173,168,405	66.39	7,043,532,676	2,129,635,729	634.67	792.81	382.40
Edad	7,500,092	32.93	2,374,689	5,125,403	3,247,731,211	23.50	1,291,666,077	1,955,665,135	452.97	543.93	381.56
Discapacidad	2,835,391	12.45	2,404,291	431,100	1,565,175,540	11.33	1,398,877,369	166,298,171	552.01	581.83	385.75
Tiempo de contribución	4,117,972	18.08	4,105,329	12,643	4,360,661,654	31.56	4,352,989,231	7,672,423	1,058.93	1,060.33	606.85
Pensión por muerte	6,274,676	27.55	4,278,743	1,995,933	3,367,458,103	24.37	2,605,046,888	762,411,215	536.67	608.83	381.98
Auxilios	1,188,984	5.22	1,059,729	129,255	822,894,786	5.96	773,611,423	49,283,363	692.10	730.01	381.29
Enfermedad	1,144,696	5.03	1,025,686	119,010	803,890,415	5.82	757,345,033	46,545,382	702.27	738.38	391.10
Accidente	21,911	0.10	14,543	7,368	7,645,806	0.06	6,100,383	1,545,424	348.95	419.47	209.75
Reclusión	22,377	0.10	19,500	2,877	11,358,565	0.08	10,166,007	1,192,558	507.60	521.33	414.51
Salario - maternidad	54,552	0.24	38,488	16,064	20,449,494	0.15	15,334,395	5,115,099	374.86	398.42	318.42
Otros ^(b)	997	0.00	997	-	397,170	0.00	397,170	-	398.36	398.36	-
Por accidente	803,541	3.53	775,404	28,137	433,456,136	3.14	423,574,378	9,881,760	539.43	546.26	351.20
Jubilación por discapacidad	153,260	0.67	143,545	9,715	112,283,407	0.81	108,470,378	3,813,029	732.63	755.65	392.49
Pensión por muerte	127,985	0.56	123,530	4,455	82,227,832	0.60	80,419,378	1,808,454	642.48	651.01	405.94
Auxilio por enfermedad	170,654	0.75	162,563	8,091	127,658,609	0.92	124,643,806	3,014,802	748.06	766.74	372.61
Auxilio por accidente	272,511	1.20	266,635	5,876	102,085,388	0.74	100,839,912	1,245,475	374.61	378.19	211.96
Auxilio complementario	79,131	0.35	79,131	-	9,200,903	0.07	9,200,903	-	116.27	116.27	-

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social, diciembre de 2008/Ministerio de la Seguridad Social.

Nota: ^(a) Incluye las categorías 47: abono de permanencia en servicio (25%); 48: abono de permanencia en servicio (20%); 68: abono especial de jubilación; y 79: abono de servidor jubilado por la autarquía empleadora.

En 2008, las jubilaciones representaron 63% del total de beneficios pagados y 66% de los gastos del periodo. La segunda prestación más otorgada correspondía a las pensiones por muerte (27.5% del total), las cuales, en conjunto con las jubilaciones, absorbieron más de 90% de los beneficios pagados por el RGPS en aquel año. Por lo tanto, es con base en los riesgos de vejez y viudez como se organiza la mayor parte de la protección garantizada por el régimen general. Los beneficios rurales representan cerca de un tercio del total de los beneficios pagados, como el gasto del régimen, siendo su valor promedio igual a casi la mitad del concerniente a las prestaciones urbanas.

Durante los años noventa –ya en vigencia la nueva Carta Magna–, el RGPS sufrió algunas modificaciones, especialmente a partir de la Enmienda Constitucional (EC) núm. 20, de diciembre de 1998. Entre estas reformas, las de mayor impacto fueron dos: la que sustituyó el criterio de tiempo de servicio por el de tiempo de contribución para la concesión de jubilaciones, y la eliminación de la regla de cálculo de estos beneficios del texto constitucional que se había establecido originalmente en la CF/88.¹⁴ Estas innovaciones crearon las condiciones para la promulgación de la Ley núm. 9.876, la del factor asociado a la previsión social en 1999. Ésta vino a cambiar las reglas del cálculo de la prestación inicial de jubilación por tiempo de contribución, insertando en el modelo de financiamiento del RGPS –un modelo de repartición simple– un elemento típico del modelo de capitalización. Esto es, la combinación del tiempo de contribución del asegurado, con su edad y su expectativa de vida, estimada por la tasa de expectativa de vida calculada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Al hacerlo, la fórmula pretendía insertar en el sistema un mecanismo de ajuste automático del parámetro de edad, compatible con la expectativa de vida estimada del asegurado, tomando en cuenta que en las negociaciones para la aprobación de la reforma de la previsión social, ocurridas en el Congreso Nacional, no tuvo éxito la propuesta de establecimiento de una edad mínima reglamentaria para el acceso a la jubilación por tiempo de contribución.

Además de la ausencia de una regla sobre la edad mínima de jubilación, le preocupaba al Poder Ejecutivo la trayectoria creciente de los gastos en la previsión social, iniciada en 1994 y derivada de tres factores: el control de la inflación, que permitió un mejor cálculo del

¹⁴ La Constitución Federal preveía, en su texto original, que los beneficios iniciales de las jubilaciones serían iguales al promedio de los 36 últimos salarios de contribución del asegurado, entregados monetariamente cada mes.

gasto; el aumento de la cantidad de beneficios concedidos, incluyendo los rurales, y el aumento en el valor de la masa de beneficios, ya que el peso de éstos pasó a estar vinculado al salario mínimo. Al ser las jubilaciones responsables por 63% del gasto en seguridad social, el control sobre esta parte parecía un recurso eficaz para la reducción, a corto y mediano plazo, de la necesidad de financiamiento del sistema.

Sin embargo, al crear incentivos para que los asegurados pospusieran su jubilación, la fórmula del factor pasó a determinar disminuciones significativas en las prestaciones iniciales.

Al tomar en cuenta que: a) las reducciones varían conforme la tabla de expectativa de vida en vigor; b) éstas son reeditadas periódicamente, y c) la expectativa de vida ha aumentado en los años recientes, los recortes en las prestaciones pasaron también a crecer de forma significativa a lo largo de los últimos diez años. Cálculos del IPEA demuestran que, en 1998, un hombre debería tener 59 años de edad, además de 35 de aportaciones, para poder recibir 80% de lo que promediaran los mejores salarios de su trayectoria laboral, máximo valor posible para cualquier prestación de jubilación por tiempo de aportación. En 2008, la edad debía ser de 64 años. Por lo tanto, un asegurado que en 2008 pretendiera jubilarse a los 54 años sufriría una reducción de cerca de 30.4% en el valor de sus beneficios iniciales.

Mal recibido por las entidades representativas de trabajadores y jubilados y de miembros del propio Congreso Nacional, el factor de previsión social fue, a lo largo de la última década, objeto de controversia y descontentos legislativos, que lo volvieron políticamente frágil. La superación de este descenso demanda la negociación entre los diversos actores interesados, la cual debe tener como resultado un acuerdo estable y duradero sobre una alternativa al factor, a fin de hacer más transparente la regla de cálculo de las prestaciones iniciales de jubilación y volver más adecuados y previsibles sus valores.

▬ Tabla 7 ▬

Contribuyentes del RGPS – 2008

Categorías de trabajadores	Núm.	% de categoría	Categoría de asegurados del INSS
Empleado formal	29,595,563	100	Empleados
Empleado informal	2,346,986	18.29	Contribuyente individual
Doméstico formal	1,593,588	100	Empleado doméstico
Doméstico informal	217,841	5.12	Contribuyente individual
Independiente	2,530,154	17.43	Contribuyente individual
Empleador	2,207,056	58.76	Contribuyente individual
No remunerado	13,233	1.16	Contribuyente facultativo
Autoconsumo	187	0.21	Contribuyente facultativo
Constructor autoconsumo	100,894	58.83	Contribuyente facultativo
Total	38,605,502	51.2 (de PEA)	

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social/MPS, diciembre de 2008.
Elaboración: DISOC/IPEA.

De acuerdo con la tabla 7, 38.6 millones de trabajadores aportaban directamente¹⁵ al RGPS en 2008. De éstos, destacaban los empleados formales, responsables por 77% de las aportaciones. Por otro lado, la tabla hace evidente la falta de cobertura de sectores muy amplios de trabajadores, especialmente los que se encuentran en segmentos poco formalizados, como los trabajadores informales –incluyendo los domésticos–, los independientes y los autónomos. Este tema se profundizará en la sección 5.3 de este texto.

2.2 Los regímenes propios de seguridad social

La previsión del sector público, a su vez, está organizada en diferentes regímenes propios de seguridad social, que ofrecen protección a los trabajadores basificados [con plaza] del servicio público de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

¹⁵ Están excluidas aquí las contribuciones de los asegurados especiales, que se hacen, como ya se vio, por subrogación al adquirente de su producción (agrícola, extractiva o pesquera).

La segregación entre el Régimen de Previsión de los funcionarios públicos y de los trabajadores del sector privado es común en diversos países y se debe, en gran medida, a diferencias históricas entre las reglas que organizan las relaciones laborales en los sectores público y privado. En este sentido, los funcionarios públicos no establecen un contrato de trabajo con su patrón (el Estado) como, al menos en teoría, acontece en el sector privado, en donde trabajadores y empleadores negocian las relaciones laborales y las fijan de común acuerdo. Por otra parte, en el servicio público, los trabajadores se adhieren a un estatuto –que actualmente en Brasil es el Régimen Jurídico Único– impuesto por el Estado, en el cual están previstos derechos y deberes de los trabajadores. Otras diferencias consisten en la imposibilidad de los funcionarios públicos de acumular más de un puesto o empleo –salvo en casos muy específicos– y de participar del capital de empresas privadas. Estas diferencias han legitimado –a lo largo del tiempo y en diversos contextos nacionales– la existencia de regímenes específicos de previsión social para funcionarios públicos.

En los inicios de la seguridad social brasileña, los funcionarios públicos de la Unión disponían de un instituto de jubilaciones y pensiones, como los constituidos para diferentes categorías ocupacionales del sector privado. El Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios del Estado (IPASE) fue creado en 1948 y perduró hasta 1977, cuando fue disuelto. A partir de entonces, las jubilaciones y los diversos apoyos destinados a los funcionarios serían pagados directamente al tesoro de la administración pública, a través de la nómina. No había previsión de aportación previa del funcionario ni formación de reservas financieras o matemáticas que propagaran los pasivos derivados de la previsión. En el caso de los estados, las aportaciones sólo eran exigidas para el financiamiento de las pensiones para sobrevivientes, las cuales eran recaudadas por las instituciones estatales y eran, en general, fijadas en cerca de 6% de los sueldos de los funcionarios.

En 1988, la Constitución Federal determinó nuevas reglas de jubilación para los funcionarios públicos, como parte del propio régimen de trabajo en el sector.¹⁶ En su redacción original, la Carta Magna no preveía la creación de los RPPS, lo cual ocurrió a partir de la promulgación de la Ley núm. 9.717/1998 y de la EC núm. 20/1998. Estos instrumentos legales establecieron nuevas reglas generales para la organización y funcionamiento de todos los regímenes propios de los funcionarios en el país, incluyendo los de estados y municipios. A partir de entonces, las

¹⁶ Estas reglas fueron reglamentadas por la Ley núm. 8.112/1990, la del Régimen Jurídico del Funcionario Público.

diversas unidades federativas disponían de una base legal única sobre la cual organizar la previsión social de sus funcionarios, con una configuración más semejante a la del Régimen General de Seguridad Social: los sistemas deberían ser contributivos y cofinanciados por sus respectivos entes federales, mantener equilibrio financiero y actuarial, además de someterse a la supervisión y control del Ministerio de Previsión Social (MPS). La Ley núm. 9.717/1998 determinó la segregación de las cuentas derivadas de la previsión social del restante del presupuesto público, y permitió la creación de fondos integrados por bienes, derechos y activos que ampliaron los compromisos de previsión social de los RPPS. Esta última medida creó las condiciones para que los RPPS capitalizaran sus reservas de recursos a través de aplicaciones en el mercado financiero. Hasta 2009, 1 525 regímenes municipales poseían recursos aplicados; entre los estados, 23 de los 27 regímenes adoptaban la capitalización de sus reservas (Schwarzer, 2009: 53).

La nueva legislación tenía como objetivo, entre otras cosas, mejorar el control de las cuentas de la Unión, los estados y los municipios, los cuales tenían en los gastos de personal inactivo un elemento de presión fiscal. Con la llegada de la Ley Camata y, después, de Ley de Responsabilidad Fiscal, este ajuste se volvió imperativo.¹⁷ A finales de los años noventa, el MPS pactaría con los estados un programa de ajuste asociado a la previsión social, el Programa de Apoyo a la Reforma de los Sistemas Estatales de Previsión (PARSEP), ofreciéndoles apoyo –financiero, incluso– para que dimensionaran sus pasivos de la previsión social, así como para que organizaran fondos financieros e instituciones gestoras de estos recursos. Cabe señalar que los entes federales no están obligados a mantener regímenes propios de previsión, pues ésta es una facultad que la legislación les permite. De esa forma, el ente federativo puede optar entre tener un régimen propio o vincularse al RGPS.

Entre las normas generales de los RPPS que se desprendieron de la Ley núm. 9.717/1998 se destacan: cobertura exclusiva de funcionarios titulares de cargo efectivo; observación de las normas del Consejo Monetario Nacional, en lo relacionado con la aplicación de las reservas financieras, y envío periódico al MPS de sus reportes de control de ingresos, gastos, aplicaciones, transferencias de recursos y reevaluaciones actuariales. El cumplimiento de estas normas garantiza al RPPS el Certificado de Regularidad de Previsión Social, documento que se exige para la obtención de transferencias voluntarias de recursos de la Unión.

¹⁷ Estas leyes (Camata: Ley Complementaria núm. 96, con fecha 31 de mayo de 1999, y Ley de Responsabilidad Fiscal: Ley Complementaria núm. 101, con fecha 4 de mayo de 2000) impusieron límites al gasto de los entes federativos en la nómina del personal.

Los derechos y criterios para el acceso a las prestaciones de jubilación y pensión de los funcionarios públicos serían alterados por la EC núm. 41/2003, reglamentada en 2004 por la Ley núm. 10.887. Éstas reducirían un poco más las diferencias existentes entre la seguridad social de los trabajadores del sector público y de la iniciativa privada, que entonces prevalecían. Hasta 2003, les era posible a los funcionarios públicos tanto obtener beneficios de jubilaciones con valor idéntico a las cantidades asignadas para su retiro mientras estaban activos,¹⁸ como mantener esta equivalencia por toda su jubilación. Por otra parte, los trabajadores vinculados al RGPS estaban sujetos a límites de prestaciones; tenían su prestación inicial calculada a partir de su historial de aportaciones, y había reajustes de beneficios organizados según la variación de los precios. La EC núm. 41/2003 estableció para los RPPS: a) que las prestaciones de jubilación sean calculadas conforme al 80% de lo que promediaran los mejores salarios de su trayectoria laboral; b) que las pensiones tengan una reducción de 30%, en la parte que exceda el tope de beneficios aplicado por el RGPS, y c) que el reajuste de las prestaciones se dé con base en el índice de inflación de precios. Sin embargo, sólo están sujetos a estas reglas aquellos que ingresaron al servicio público después de la promulgación de esta enmienda.

No obstante, los derechos de la previsión social de los funcionarios públicos y de los empleados del sector privado siguen siendo aún bastante distintos, pues los funcionarios públicos están en ventaja significativa, sobre todo en lo que concierne a los valores previstos para las prestaciones de jubilación y pensión. El cuadro a continuación compara las principales características de los regímenes propios y del RGPS.

¹⁸ A partir de la Enmienda núm. 20/1998, se exigió que el servidor tuviera una antigüedad mínima de diez años en el servicio público y cinco años en el puesto para hacerse acreedor a la jubilación integral. Antes de esta enmienda bastaba con que el servidor contabilizara 35 años (hombres) o 30 años (mujeres) de servicio en cualquier segmento de la economía. Después de la Enmienda núm. 41/2003, aún tienen derecho a la jubilación integral todos los servidores que ingresaron hasta 1998.

— Cuadro 4 —

Principales reglas de jubilación en el RGPS y en el RPPS

	RGPS	RPPS
Tope del beneficio	R\$3.400,00	El salario del Ministro del STF que equivale a R\$25.000,00
Fórmula de cálculo del beneficio	A) Jubilación por tiempo de contribución: promedio de 80% de los mayores salarios + factor de previsión social. B) Jubilación por edad: promedio de 80% de los mayores salarios (sin aplicación del factor previsión social.).	Promedio de 80% de los mayores salarios (para los funcionarios que ingresaron después de la promulgación de la EC 41. Los demás reciben una jubilación igual al último salario).
Elegibilidad	A) Jubilación por tiempo de contribución: Hombres: 35 años de contribución Mujeres: 30 años de contribución B) Jubilación por edad: Hombres: 65 años de edad y 15 años de contribución Mujeres: 60 años de edad y 15 años de contribución	Hombres: 60 años de edad y 35 de contribución; Mujeres: 55 años de edad y 30 de contribución
Fórmula de reajustes de los beneficios	Hasta 1 salario mínimo: paridad con el salario mínimo superior a 1 SM: corrección por el índice de inflación de precios (eventualmente son negociados aumentos reales).	A los funcionarios que ingresaron antes de la promulgación de la EC 41/2003: paridad con su salario de la vida activa; A los que ingresaron después de la EC 41/2003: corrección por el índice de inflación de precios.

Fuente: MPS. Disponible en: www.mps.gov.br.
Elaboración: DISOC/PEA.

Cabe señalar que los funcionarios públicos tienen una aportación de 11% sobre sus ganancias totales, diferente a los trabajadores del sector privado, que además de tener alícuotas de aportación diferenciadas, según la categoría de asegurado en la que se incluyen, sólo aportan montos que alcanzan máximo 11% del tope de beneficios (R\$3,400.00, en 2010).

Actualmente, existen regímenes propios en todos los estados de la Federación, en el Distrito Federal y en 1 900 municipalidades, los cuales abarcan a cerca de 9 millones de personas, entre funcionarios públicos activos e inactivos y pensionados. Curiosamente, la Unión sigue sin organizar su régimen propio y, de esta forma, las prestaciones de jubilación y pensión siguen siendo pagadas directamente por el Tesoro Nacional. En el ámbito de la Unión, además del régimen de los funcionarios del Poder Ejecutivo civil, existen los subregímenes de los militares, de los funcionarios de los poderes Legislativo y Judicial y del Ministerio Público. Las diferencias entre los regímenes de previsión, según cada poder, también

ocurren en los estados de la federación; o sea, aunque las reglas sean las mismas, así como la fuente de recursos para el costo de las prestaciones, cada poder determina su propia política salarial. Esto acaba por imponer gran fragilidad a los poderes ejecutivos (tanto de la Unión, como de los estados) en la gestión del gasto en previsión social, ya que son responsables por el pago del gasto, pero no por su control.

En 2008, los RPPS pagaron más de 120 mil millones en prestaciones a cerca de 3 millones de beneficiarios, entre inactivos y pensionistas.

▢ Tabla 8 ▢

Resultados financieros del RPPS - 2008

Esferas administrativas	Gastos	Ingresos	Inactivos y pensionistas (n)	Beneficio mensual medio
Unión (militar y civil)	58,651,153,000	16,445,494,000	983,342	4,588,05
Estados	51,811,466,291	26,141,227,468	1,634,409	2,438,49
Municipios	11,344,654,490	13,203,418,159	558,521	1,562,46
Total	121,807,273,781	55,790,139,627	3,176,272	2,949,93

Fuente: Anuario Estadístico de la Seguridad Social (AEPS, 2008)/InfoLogo.
Elaboración: DISOC/IPEA.

Como se ha mencionado, estos regímenes impactan negativamente el perfil de la redistribución de ingresos en el país, debido al alto valor del tope de los beneficios (R\$25 000.00), al valor promedio de las prestaciones que paga –muy superiores al del RGPS– y al reducido número de beneficiados. De esta forma, mientras el valor promedio de las prestaciones del RGPS, en 2008, era de R\$582.69, para los RPPS era de R\$2 982.00. Como fue demostrado por Rangel *et al.* (2009a), son los beneficios del RPPS los responsables de conferir regresividad al gasto brasileño en previsión social.

3. La garantía de ingresos no contributivos en Brasil

Junto con los riesgos sociales clásicos, que amenazan la capacidad de obtener ingresos a través del ejercicio del trabajo, la pobreza y la indigencia también son actualmente objeto de la protección social brasileña. De he-

cho, un conjunto de iniciativas públicas, materializadas especialmente en los programas federales de transferencia de ingresos, se dirige a las poblaciones en situaciones de carencia y desempleo, con la finalidad de enfrentar las situaciones de insuficiencia de ingresos, problema históricamente mal resuelto por las políticas sociales en el país. En este sentido, la emergencia y la expansión recientes de los beneficios asistenciales, de naturaleza no contributiva, ampliaron el campo de intervención social del Estado, fortaleciendo un pilar relevante en la garantía de ingresos promovida por la seguridad social.

En la matriz actual de la protección social brasileña son dos los beneficios monetarios asistenciales: el Programa Bolsa Familia (PBF) y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC). Instaurado en la Constitución Federal, el BPC garantiza un ingreso mensual a los adultos mayores de 65 años y a las personas con alguna discapacidad, que las imposibilita para el trabajo y la vida independiente, que viven en situación de pobreza extrema. Por otra parte, el PBF se originó de la unificación de diversos programas de transferencia de ingresos operados desde 2000 por el gobierno federal. Éste garantiza una transferencia monetaria a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Por lo tanto, el BPC consiste en un beneficio individual, mientras que el PBF garantiza uno de tipo familiar con prioridad para los niños.

En cuanto al valor de los beneficios, las diferencias entre ambos programas también son significativas. El valor del beneficio del BPC se definió en la Constitución y garantiza el aporte de un salario mínimo a los adultos mayores y a las personas con discapacidad en situación de pobreza extrema. Por su parte, los beneficios que el PBF garantiza son menores. Como se verá más adelante, el máximo que una familia puede recibir es R\$200.00, que representaba cerca de 39% del salario mínimo en vigor en junio de 2010. Detrás de la diferencia entre los valores transferidos, residen diferencias importantes en cuanto a los objetivos de las dos iniciativas en análisis. Al considerar que el público meta tenga como común denominador encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema, los beneficios cumplen papeles distintos. El BPC sustituye los ingresos de aquellas personas incapacitadas para el trabajo, sea por edad avanzada o por poseer alguna discapacidad. A su vez, el PBF asegura un ingreso mínimo a las familias pobres.

En éstas, generalmente, los miembros adultos mayores están en edad laboral activa y participan del mercado de trabajo. Por lo tanto, el beneficio del PBF garantiza ingresos adicionales a quienes lo reciben, cuyas familias no han sobrepasado la línea de la pobreza con los ingresos obtenidos exclusivamente a través del trabajo.

Además, a pesar de enfrentar aparentemente el mismo problema –la insuficiencia de ingresos–, esos programas funcionan con diferentes líneas de pobreza.

La operatividad del BPC se ampara en la definición de pobreza extrema dada por la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) y se asocia al valor de un cuarto del salario mínimo. Así, el público meta del programa se identifica como aquellos adultos mayores o discapacitados que viven con un ingreso familiar per cápita inferior a un cuarto del salario mínimo, lo que, en junio de 2010, significaba vivir con menos de R\$127.50. En el caso del PBF, los beneficios son concedidos según la situación financiera de las familias y de acuerdo con dos líneas administrativas definidas por el programa: un ingreso mensual per cápita de hasta R\$70.00 (situación de pobreza extrema) o de entre R\$70.01 y R\$140.00 (situación de pobreza). O sea, el BPC funciona con una línea de pobreza extrema que está vinculada al salario mínimo, lo que significa, en la práctica, una revisión anual de ésta, mientras que el PBF maneja una línea de pobreza cuya actualización es menos regular. Con la vinculación al salario mínimo, la línea de acceso al BPC sufre una corrección automática. Como consecuencia, cada aumento al salario mínimo se refleja en la totalidad de los individuos elegibles para el beneficio. Por otra parte, desde la creación del PBF, en 2004, hubo sólo dos revisiones de las líneas de pobreza y pobreza extrema que garantizan la elegibilidad al programa.

Si ambos beneficios operan una protección frente a la ausencia/ insuficiencia de ingresos, al considerar las diferentes funciones cumplidas por los valores transferidos, ¿cómo explicar las distintas líneas de pobreza en la concesión de los beneficios? Sin duda, la principal razón reside en la institucionalidad diversa de cada tipo de beneficio. El BPC tuvo sus parámetros previamente definidos en el marco jurídico-legal como un derecho social, lo cual impone al poder público la obligación de atender a todos los que cumplan con las condiciones de acceso al beneficio y lo soliciten. Esto implica que el programa se reconozca como una “caja abierta”, como también sucede con las prestaciones de la previsión social, lo que hace necesaria una política de restricción al acceso definida por la línea de pobreza en vigor.¹⁹ Éste, sin embargo, no es el caso del PBF. Al no ser reconocido como un derecho social, depende de una disponibilidad presupuestal previamente definida con base en metas fijadas para el programa. Al mismo tiempo, el PBF, al ser cuestionado con frecuencia sobre

¹⁹ Cabe recordar que se está tramitando en el Congreso Nacional un conjunto de iniciativas de ley cuyo objetivo es ampliar el valor de la línea de pobreza que da acceso a este beneficio.

la legitimidad de brindar ayuda monetaria a familias que deberían estar obteniendo sus ingresos del ejercicio del trabajo, tiene dificultades para instituir un mecanismo permanente de reajuste del valor del beneficio o de las líneas de ingresos para el acceso al mismo.

A partir de este planteamiento, en las próximas secciones, se analizan detalladamente la configuración, la cobertura, el perfil del público atendido y los resultados de estas dos iniciativas que organizan el campo de la garantía de ingresos no contributiva.

3.1 La garantía de ingresos asegurada por el Beneficio de Prestación Continuada

Como derecho constitucional instituido en 1988, reglamentado por la LOAS en 1993, el BPC comenzó a concederse en 1996. El beneficio, con el valor de un salario mínimo mensual, consiste en una garantía de ingresos destinada a las personas de 65 años o más y a los individuos incapacitados para la vida independiente y para el trabajo, que viven en pobreza extrema; situación caracterizada por tener un ingreso familiar per cápita inferior a un cuarto de salario mínimo.

Se trata, por lo tanto, de un ingreso de sustitución garantizado para aquellos cuya situación de pobreza se suma a la imposibilidad, o a la irresponsabilidad, de garantizar su sobrevivencia por medio del trabajo. Administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, actualmente el BPC integra las acciones de protección social básica en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social.

La concesión del BPC no depende de cualquiera de las aportaciones previas, porque se fundamenta exclusivamente en el principio de la solidaridad social. Por ser el primer beneficio que materializa el principio organizador de la seguridad social brasileña, el BPC constituye una de las más significativas innovaciones de la política social en las dos últimas décadas. Además de ser el primer ingreso mínimo social brasileño garantizado constitucionalmente, el BPC se destina a un público que, hasta entonces, se encontraba mayoritariamente excluido de cualquier mecanismo público de garantía de ingresos. Hasta su creación, el patrón de protección social brasileño en el campo de la seguridad de ingresos estaba eminentemente identificado con los seguros sociales contributivos.²⁰

²⁰ Cabe destacar, sin embargo, que la creación del Ingreso Mensual Vitalicio (RMV) representó, de cierto modo, la flexibilización del vínculo contributivo en la estructura de prestaciones de la protección social brasileña. Creado en 1974, la RMV consistía en un beneficio de la previsión social destinado a los discapacitados

De ese modo, al introducir una garantía de ingresos a las personas mayores o con discapacidad en situación de pobreza extrema, el BPC contribuyó efectivamente al rescate de la dignidad de esos beneficiarios, lo que se refleja notablemente en su nivel de bienestar social.

Debido a la significativa cobertura realizada por la previsión social rural a los adultos mayores en el campo, el BPC se caracteriza actualmente por ser un beneficio esencialmente urbano. Su insignificante cobertura entre adultos mayores rurales muestra la efectividad de la previsión social rural e indica que el BPC ha garantizado protección social a grupos urbanos sin trayectoria laboral pasada, o cuya trayectoria se vio marcada por la precariedad de los bajos ingresos, lo que inviabilizó su acceso al seguro social. Luego, es en el ámbito de la seguridad social, y no en el de la previsión social, donde el BPC ofrece protección. En diciembre de 2009, su cobertura alcanzó 3 166 millones de beneficiarios, con 1 541 adultos mayores y 1 625 personas con discapacidad. Si se suman los beneficios del BPC a aquéllos emitidos por el antiguo Ingreso Mensual Vitalicio (RMV)²¹, la cobertura de los beneficios asistenciales alcanzó, en diciembre de 2009, 3.5 millones de personas.

El impacto del BPC en la mejora de las condiciones de vida de las familias beneficiarias y en la reducción de la pobreza en los grupos atendidos es significativo.²² De hecho, a lo largo de los últimos años, el BPC trajo nuevas perspectivas de bienestar para una parte de la población expuesta a graves condiciones de riesgo y vulnerabilidad, materializadas por la superposición de una discapacidad severa o de la edad avanzada, por un lado, y la situación de pobreza extrema, por el otro. A la extensión de la cobertura entre los adultos mayores, contribuyó la flexibilización de los criterios, como la reducción de la edad de acceso de 70 a 65 años, más condescendiente con la expectativa de vida de esa población y con la posibilidad de que el beneficio sea otorgado a más de un adulto mayor en la misma familia. Sin embargo, tal interpretación no se aplica en

o personas de 70 años o más en situación de pobreza extrema. Para acceder al beneficio, se exigía a los potenciales beneficiarios haber realizado, mínimo, 12 contribuciones a la seguridad social a lo largo de su vida activa. En ese sentido, se puede comprender como un precursor del BPC.

²¹ El Ingreso Mensual Vitalicio (RMV) fue creado mediante la Ley núm. 74/6.179 como pensión para las personas mayores de 70 años o definitivamente incapacitadas para el trabajo, que no ejercían actividades remuneradas, no obtenían ingresos superiores a 60% del valor del salario mínimo, no podían ser mantenidas por sus familias y no tenían otro medio para proveerse su propio sustento. (N. del E.)

²² Evaluaciones del BPC han mostrado su importante papel en la reducción de la pobreza y la desigualdad social en el país, así como en la mejora de las condiciones de vida de las familias beneficiadas. Véanse *Textos para Discusión* núm. 1184, 1228 y 1248, disponibles en: www.ipea.gov.br.

el caso de la concesión del beneficio a las personas discapacitadas, debido a que la presencia de un beneficiario en la familia dificulta el otorgamiento del mismo a otro miembro.²³

3.2 El Programa Bolsa Familia

Resultado de la integración de diversos programas federales de transferencia de ingresos, ocurrida en 2004, el PBF constituyó una innovación en el campo de la garantía de ingresos del sistema de protección social brasileño. El PBF se enfoca en un problema hasta entonces marginalmente enfrentado por las políticas públicas en Brasil: la vulnerabilidad social materializada en la ausencia o insuficiencia de ingresos.²⁴ Considerando el fuerte predominio del aspecto contributivo en la trayectoria de la protección social en el país, la introducción de apoyos monetarios para las familias vulnerables, independientemente de que se comprobara la incapacidad de sus miembros para el trabajo, representa un avance significativo. En este sentido, la creación del PBF refleja un adelanto en la comprensión de los determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad social, los cuales, desde entonces, dejaron de estar asociados exclusivamente con la falta de trabajo. De hecho, como se tratará en la sección 5.4, el público meta del PBF está formado por familias pobres y extremadamente pobres, cuyos miembros, adultos mayores, participan en el mercado de trabajo; sin embargo, esto no les garantiza ingresos suficientes para una supervivencia digna.

Al contrario del BPC, de las prestaciones y de la seguridad social, el PBF no se constituye aún como un derecho. Esto quiere decir que cumplir con todas las condiciones de elegibilidad no genera automáticamente la concesión del beneficio. No obstante, la ausencia de su institucionalización como derecho implica la exclusión de familias elegibles para el acceso al programa. Es importante reconocer que el PBF se ha aproximado progresivamente a la universalización de la cobertura de su público meta.

La elección del beneficiario está en función de la situación de la familia en relación con las líneas de pobreza y extrema pobreza definidas

²³ La poca disponibilidad de información sobre las personas con discapacidad dificulta realizar evaluaciones más profundas en cuanto al grado de cobertura de ese público y, por lo tanto, de las lagunas de protección.

²⁴ Hasta entonces, predominaban para este público políticas discontinuas y precarias de oferta de productos de primera necesidad, principalmente en lo relacionado con la distribución de las "canastas básicas".

por el programa, las cuales son expresadas en valores de ingreso familiar per cápita: hasta R\$70.00 mensuales para la pobreza extrema y de entre R\$70.01 y R\$140.00 para la pobreza.²⁵ El marco en la situación de pobreza extrema le garantiza a las familias que recibirán un beneficio básico independientemente de su composición.

Paralelamente, el beneficio variable, accesible tanto para las familias en situación de pobreza extrema como para aquéllas en situación de pobreza, depende de la presencia de niños, adolescentes o jóvenes de entre 16 y 17 años. Tal configuración representa un avance en relación con las iniciativas precedentes de transferencia de ingresos, que priorizaban a las familias pobres que necesariamente tuvieran niños en su composición. Al conceder un beneficio básico que no depende de la presencia de niños, el PBF supera la concepción de vulnerabilidad restringida a la edad.

Consecuentemente, la configuración del programa se refleja en beneficios diferenciados, como lo muestra el cuadro 5. En junio de 2010, el ingreso básico del PBF garantizaba R\$68.00 para las familias en situación de pobreza extrema, independientemente de contar o no con niños en su composición. Cuando niños o adolescentes forman parte de las familias, éstas reciben un beneficio adicional correspondiente a R\$22.00 por niño o adolescente de entre 0 y 15 años –pagado para máximo tres niños– y R\$33.00 por cada joven de 16 a 17 años –pagando hasta dos beneficios por familia. Las familias con un ingreso mensual per cápita de entre R\$70.01 y R\$140.00 no recibían el ingreso básico, pero podían obtener los beneficios variables vinculados a la presencia de niños, adolescentes o jóvenes en las mismas condiciones descritas anteriormente.²⁶ Por lo tanto, las familias con un ingreso mensual per cápita de hasta R\$70.00 percibían una transferencia total de hasta R\$200.00 por mes, y aquéllas con uno de entre R\$70.01 y R\$140.00, de hasta R\$132.00. Pronto los beneficios pagados por el PBF a las familias variaban entre el mínimo

²⁵ Cuando se creó el programa, su línea de pobreza extrema abarcaba a familias cuyo ingreso mensual per cápita era inferior a R\$50.00, y la de pobreza incluía a aquéllos con ingresos de R\$50.01 a R\$100.00. En 2006, el Ministerio de Desarrollo Social realizó la primera actualización de los valores de referencia del ingreso en el PBF. El ingreso mensual per cápita de hasta R\$60.00 pasó a caracterizar a las familias extremadamente pobres y el ingreso mensual per cápita de R\$60.01 hasta R\$120.00 a las familias en situación de pobreza. En abril de 2009, ocurrió la segunda actualización de los valores, fijando los niveles en R\$70.00 y R\$140.00. El criterio que definía la condición de pobreza pasó de R\$120.00 a R\$137.00 y el de pobreza extrema de R\$60.00 a R\$69.00.

²⁶ El beneficio básico tenía el valor de R\$50.00, cuando se creó el programa, y el beneficio variable era de R\$15.00. La primera actualización de los valores de los beneficios del PBF ocurrió en agosto de 2007, con un reajuste de 18.25%. En 2008, un segundo reajuste elevó el beneficio en 8%. En 2009, ocurrió la tercera recomposición, con la fijación de los aquí descritos.

de R\$22.00 y el máximo de R\$200.00, dependiendo de la composición familiar y de su ingreso mensual per cápita.

▬ Cuadro 5 ▬

Diferentes beneficios del Programa Bolsa Familia, junio de 2010

Tipos de beneficios	Familias con ingreso mensual per cápita de hasta R\$70	Familias con ingreso mensual per cápita entre R\$70,01 y R\$140 y con niños y/o adolescentes de 0 a 17 años
Topo básico	R\$68,00	
Beneficio variable - niños	R\$22,00 por niño (pago por hasta 3 niños)	R\$22,00 por niño (pago por hasta 3 niños)
Beneficio variable - jóvenes	R\$33,00 por joven de 16 - 17 años (pago por hasta 2 jóvenes)	R\$33,00 por joven de 16 - 17 años (pago por hasta 2 jóvenes)
Valor máximo del pago por familia	R\$200,00	R\$132,00

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

Cabe señalar que el PBF es un programa de transferencias de ingresos condicionados. Sus requisitos, cuyo cumplimiento es obligatorio para las familias beneficiarias, son los siguientes: a) educación: asistencia escolar mínima de 85% para niños y adolescentes de entre 6 y 15 años, y mínima de 75% para adolescentes de entre 16 y 17 años, y b) salud: seguimiento del calendario de vacunación y del crecimiento y desarrollo de niños menores de 7 años, y cuidado prenatal de las gestantes y monitoreo de las madres que amamantan en el rango etario de 14 a 44 años. Con la incorporación del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) al PBF fue incluida otra cláusula en el campo de la asistencia social: asistencia mínima a 85% de las clases de los servicios socioeducativos para niños y adolescentes de hasta 15 años en riesgo de trabajo infantil o retirados del mismo.²⁷

En relación con la cobertura, en diciembre de 2009 el PBF alcanzó la meta de 12.4 millones de familias, llegando a más de 50 millones de personas. Desde su institución, el programa contó con dos momentos de expansión: 2004-2006 y 2009. En el primer periodo, la ampliación permitió tener una cobertura de 11 millones de familias al final de 2006. De 2007 hasta el inicio de 2009, hubo una estabilización en el

²⁷ Sobre los requisitos del PBF, véase a Chaibub, Jaccoud y El-Moor (2010).

número de familias, observándose solamente un cambio de beneficiarios, con la exclusión de aquellos que ya no cubrían los criterios de ingreso.

En los años de estancamiento del programa, mucho se cuestionó el alcance real de todas las familias elegibles para el beneficio. Los datos de la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) parecían indicar una subcobertura, estimada en 2.5 millones de familias registradas y elegibles, pero sin acceso al beneficio (IPEA, 2009). Una nueva expansión se dio en 2009, cuando se amplió el número de familias atendidas en más de 1.4 millones. Cabe destacar que la meta de expansión para 2009 era de 13.7 millones de hogares; sin embargo, alcanzó 12.4 millones de familias. Para 2010, la meta de expansión anunciada por el Ministerio de Desarrollo Social fue de 600 mil hogares.

Debido a estos crecimientos, se puede decir que el PBF llega a poco más de un cuarto de la población brasileña. Sin embargo, cabe evaluar si el programa fue realmente universalizado para su público meta. Dicho de otro modo, ¿el PBF atiende a todas las familias elegibles para el beneficio? La respuesta a esta cuestión requiere una discusión preliminar sobre en qué consiste la vulnerabilidad social cubierta por el programa. Como se dijo anteriormente, el PBF garantiza ingresos para aquellas familias que, en un momento dado, informaron tener un ingreso que se encuentra por debajo de las líneas de pobreza adoptadas por el programa.

Sin embargo, algunos estudios han apuntado que la fuerte volatilidad en los ingresos de estas familias se refleja en el paso frecuente entre las líneas de pobreza y pobreza extrema. De acuerdo con el estudio realizado por Ribas y Machado (2008) *apud* Soares *et al.* (2009), 31% de los individuos que pertenecían a familias pobres en 2005 no estaba en situación de pobreza un mes después, y 50% de ellas no era pobre un año más tarde. El estudio muestra que la tasa de retorno a la situación de pobreza es igualmente significativa. En 2005, 46% de las personas que salieron de la pobreza retornó después de un mes, y 14%, dos meses después. En resumen, lo que se percibe es que la pobreza está lejos de ser un fenómeno estático. Por el contrario, la volatilidad de los ingresos de muchas familias las vuelve bastante vulnerables a la pobreza, haciendo que crucen la línea de pobreza con bastante frecuencia.²⁸

²⁸ Soares *et al.* (2009) destacan la relevancia del fenómeno de la volatilidad de los ingresos de los más pobres cuando se trata de evaluar el grado de focalización del PBF. Según estos autores, el análisis de la focalización del programa con base en los ingresos declarados en la PNAD lleva a identificar un alto porcentaje de "no elegibles" entre los beneficiarios –casi la mitad en 2006. Esto se debe al hecho de que los ingresos informados en la PNAD, referentes a un determinado mes del año, son incapaces de traducir con precisión la variabilidad y la incertidumbre en los ingresos de las familias más pobres. O sea, muchos de los que son identificados

Apoyándose en una noción de vulnerabilidad que toma en cuenta la volatilidad de los ingresos de los más pobres, y no sólo su posición en relación con la línea de pobreza en un momento específico, Soares *et al.* (2009) estiman que, para cubrir a toda o a casi toda la población altamente vulnerable, el PBF debería ofertar 15 millones de beneficiarios. Esta estimación considera como legítimos beneficiarios a aquellos que ya están o que corren el riesgo de estar debajo de la línea de pobreza del programa a lo largo de un año. Se trata, por lo tanto, de una estimación del público meta más elevada que la calculada a través de un cuadro de la posición de las familias en la distribución de ingresos en un punto del tiempo.

Sin embargo, aceptar que la meta de cobertura del programa necesita ser ampliada exige un reconocimiento preliminar de que la población vulnerable a la pobreza es mayor que la que es pobre en un momento dado, según la definición de pobreza con la cual opera el proyecto. Al mismo tiempo, esta perspectiva implica aceptar que un programa focalizado tiene inevitablemente algún “error de inclusión”, que en gran medida puede ser reinterpretado como una cobertura para la población altamente vulnerable a la pobreza.

En cuanto a los resultados, es importante mencionar el impacto del PBF en las diversas situaciones de carencia de sus beneficiarios. Como lo apunta el estudio de Soares y Sátyro (2009b), el programa tiene pequeño impacto en la superación de la pobreza, medida como porcentaje de personas viviendo abajo del valor de R\$120.00 –línea de pobreza del programa hasta julio de 2009. No se trata de un resultado sorprendente, al tomar en cuenta que los valores transferidos son sustancialmente inferiores a la línea de pobreza considerada; por lo tanto, los beneficiarios son incapaces de superarla. Sin embargo, como muestran los autores, el PBF tiene un impacto mayor cuando se considera la brecha de pobreza (distancia entre los ingresos familiares per cápita y la línea de pobreza) y la severidad de la pobreza.

Por otro lado, a pesar de las limitaciones presentadas por el bajo valor de las transferencias, se verifica que el PBF contribuye notablemente a la reducción de la desigualdad. Además, según Soares y Sátyro (2009b), a pesar de que las transferencias del PBF responden por menos de 1% del ingreso de las familias, el programa fue responsable de 21% de la reducción del coeficiente de Gini entre 2004-2006, primer periodo de expansión del programa, como se dijo anteriormente. El notable impacto del PBF en

como no elegibles en un determinado momento son, en verdad, familias con alta vulnerabilidad a la pobreza y que en aquel instante estaban ligeramente por encima de la línea de pobreza adoptada por el programa. Se observa la relevancia de la característica de volatilidad de los ingresos y, por lo tanto, la vulnerabilidad de esas familias a la pobreza.

la reducción de la desigualdad se debe al carácter progresivo de las transferencias, asociado, a su vez, con su enfoque en los más pobres.

Es un hecho que la continuidad del papel ejercido por el PBF en la reducción de la pobreza, de la pobreza extrema y de la desigualdad depende crucialmente de la corrección del valor del beneficio. La ausencia de un indicador lo pone en posición de desventaja en relación con los demás beneficios asistenciales y de la previsión social que acompañan la valorización del salario mínimo. Además, la falta de un mecanismo de corrección institucionalizado fragiliza el beneficio, pues ofrece una forma indirecta de acabar con el programa sin enfrentar directamente el costo político de esta decisión; para esto basta con no elevar el valor de los beneficios, disminuyendo de esta forma su poder de compra.

Finalmente, cabe señalar la innovación de este programa al objetivar un público cuya vulnerabilidad reconocida se vincula predominantemente con la situación de pobreza extrema. Como se mencionó, el tope de ingresos para el acceso a cualquier beneficio del PBF (R\$140.00) representa poco más de un cuarto del salario mínimo vigente (R\$510.00), acercándose la línea de pobreza del PBF a aquélla fijada para el BPC, e identificando a sus beneficiarios en situación de pobreza extrema. De esta manera, la novedad representada en el PBF reside en el reconocimiento de la relevancia de garantizar un complemento a los ingresos de las familias que estén por abajo de un nivel considerado como mínimo, independientemente de la configuración familiar o del hecho de que sus miembros, adultos mayores, ejerzan o no un trabajo. Por eso, el PBF parece efectivamente configurar un nuevo pilar de la política social brasileña.

Pero es justamente en torno a este aspecto en el que surgen las tensiones en cuanto a la legitimación y consolidación. Garantizar un ingreso a familias cuya población adulta está apta para el trabajo cuestiona la propia centralidad del trabajo que organizan las sociedades productivas. Esta tensión se suma a los desafíos tradicionales para la consolidación de la esfera de la asistencia social y a la dificultad de legitimación de la naturaleza solidaria y no contributiva de su intervención. En el caso de la asistencia social, hay una separación clara entre los que financian y los que reciben los beneficios. La ausencia de contrapartidas por parte de los beneficiarios de la asistencia lleva a un aumento de la tensión en este campo de la protección social. Tales tensiones son menores cuando los beneficiarios son adultos mayores, niños o discapacitados, pero se profundizan cuando se trata de beneficios dirigidos a la población en condiciones para ejercer un trabajo.

Proveer un beneficio a la población en edad activa sin la contrapartida contributiva se interpreta muchas veces como una interferencia en el mercado laboral y, más aún, como un relajamiento de la obligación del trabajo que estructura la sociedad. Con el argumento de desvío moral –flojera, irresponsabilidad e indolencia– en el comportamiento de los beneficiarios, ciertos sectores cuestionan el papel de los programas de transferencias de ingresos. Cabe recordar que las sospechas morales sobre los pobres sustentaron históricamente la organización de las prácticas asistenciales y la división de sus beneficiarios entre merecedores y no merecedores, lo que implica una efectiva barrera para la ampliación de la cobertura de la protección social. Éstas son tensiones que aún operan en el ámbito de la garantía de ingresos no contributiva en Brasil.

Finalmente, se destaca que la extensa cobertura de un beneficio dirigido a las familias pobres responde a la inexistencia, en el sistema brasileño de protección social, de un apoyo dirigido a los niños. Un importante conjunto de países reconoce que aun con el mercado laboral actuando en favor de niveles satisfactorios de ingresos, la existencia de niños se presenta como un riesgo adicional de empobrecimiento de los trabajadores y de sus familias, que debe ser protegido. En Brasil, la escasa cobertura del salario familiar dificulta su vinculación con una política efectiva de beneficios familiares. La alteración de la composición familiar y la presencia de niños eran, antes del PBF, riesgos a ser enfrentado de manera privada.

Es en este contexto que los beneficios no contributivos dirigidos a las familias se han consolidado en el país. La relación entre transferencias de ingresos no contributivas y el mundo laboral se ha analizado desde distintas perspectivas, de las cuales destaca la incapacidad del sistema económico para proveer oportunidades de trabajo digno a todos los grupos sociales. La inserción precaria de varios segmentos de la población denunciaría la irrealidad del supuesto de que el ejercicio del trabajo, por sí mismo, y las protecciones formales a él asociadas podrían garantizar la protección integral frente a la pobreza. De hecho, el débil dinamismo económico, el bajo crecimiento de los puestos de trabajo formales y la caída del ingreso laboral promedio, observados durante la década de los noventa, abrieron camino para la institución de políticas de transferencia de ingresos, concebidas inicialmente como medidas puntuales para el enfrentamiento de la pobreza. Sin embargo, el reconocimiento de la persistencia de la pobreza a pesar de la participación en el mercado laboral, sumado a la insuficiencia de la cobertura del seguro social y a la inexistencia de beneficios familiares en el país, hizo de las prestaciones

asistenciales un pilar adicional de la protección social. A través de ellos, se volvió posible proteger a segmentos de la población que son incapaces tanto de obtener ingresos satisfactorios a través del trabajo, como de prevenir eventos que los incapacitaran para esto, mediante la seguridad social contributiva, especialmente aquellos cuyos contextos familiares se caracterizan por la presencia de niños.

4. La protección social entre los riesgos sociales y la pobreza

Como se puede ver en las secciones anteriores, en las últimas dos décadas la protección social brasileña amplió su cobertura también en el ámbito de la garantía de ingresos, al atender no sólo a los trabajadores vinculados a contratos formales, sino también a trabajadores rurales en régimen de economía familiar, adultos mayores y discapacitados en situación de indigencia y, finalmente, a familias en situación de pobreza extrema a través de beneficios diferenciados. Con todo, la consolidación de este conjunto aún es un proceso en curso, cuyos desafíos merecen un debate profundo.

Para contribuir con éste, a continuación se señalan dos aspectos. El primero se refiere a la identificación de los objetivos que parecen emerger del modelo de protección social en consolidación en Brasil, los cuales son la cobertura contra los riesgos sociales y el combate a la pobreza. El segundo se refiere a las posibilidades de alcanzar estos dos objetivos en una sociedad marcada por los altos grados de desigualdad, como la brasileña; se enfoca en los mecanismos institucionales necesarios y adecuados para hacerlo. Además, debemos evaluar en qué medida el combate a la pobreza puede o se debe constituir como el pilar central del SBPS, desplazando la centralidad de la protección contra los riesgos sociales, como defienden algunos, y hasta qué punto el acuerdo en vigor no implicaría la fragmentación de la protección garantizada, debido a sus diferentes objetivos y públicos.

4.1 El montaje de un sistema de garantía de ingresos: riesgos sociales y pobreza

Aunque no sean consensuales las interpretaciones sobre la aparición y el papel de los programas de transferencia de ingresos condicionada, en la matriz de la protección social brasileña, se observa gran convergencia en el debate público acerca del reconocimiento del carácter innovador representado por la intervención estatal en el campo de la garantía de ingresos debido a las situaciones de pobreza. De hecho, hasta la CF/88, la pobreza no era un problema considerado por el sistema de protección social brasileño. Aun las situaciones de carencias y de extrema vulnerabilidad suscitaban pocas iniciativas públicas organizadas por el Estado.

La historia de la asistencia social en Brasil muestra que las situaciones de indigencia se enfrentaban predominantemente mediante iniciativas filantrópicas de entidades privadas y de obras católicas, organizadas por los principios morales de ayuda y caridad. Al Estado le correspondió, a lo largo del siglo XX, el papel de apoyar financieramente las prácticas de beneficencia a través de subsidios, exenciones fiscales y transferencias de recursos públicos. Debido a esto, la prestación de servicios de asistencia social no contaba con una regulación pública que garantizara estándares mínimos de calidad y cobertura. Además, estaba ausente de las políticas públicas de asistencia social la prestación de beneficios monetarios²⁹ destinados a enfrentar el problema de la insuficiencia de ingresos.

Mediante la ampliación de las garantías jurídicas de protección al ciudadano, el texto constitucional de 1988 determinó la responsabilidad del Estado sobre un conjunto de situaciones que antes se reconocían como pertenecientes a la esfera de la vida privada. A partir de entonces, la intervención del Estado pasó a incidir sobre un campo más amplio de la vida social, con el objetivo de igualar el acceso a las oportunidades, prevenir riesgos sociales y combatir la propia condición de pobreza. En este movimiento, que significó la ampliación del campo de la intervención estatal, las circunstancias de la insuficiencia de ingresos recibirían un nuevo tratamiento. La Constitución Federal no sólo reconoció la pobreza como un problema a ser solucionado por las tres esferas gubernamentales, sino también aseguró específicamente un ingreso mensual a los adul-

²⁹ Algunas interpretaciones apuntan al RMV, creado en 1974, como precursor de los beneficios monetarios asistenciales. Sin embargo, el beneficio era concedido solamente a aquellos que hubieran efectuado al menos 12 contribuciones a la seguridad social a lo largo de su vida, por lo tanto, tenía un carácter parcialmente contributivo.

tos mayores y a las personas con discapacidad en situación de pobreza extrema. Sin embargo, los avances de la nueva Constitución fueron objeto de constantes disputas en el debate político en la década siguiente.³⁰

En medio de una fuerte discusión acerca de los límites de la acción del Estado, las garantías instituidas por la protección social pública estuvieron en el centro de los discursos a favor de reformas para restringir la intervención estatal. En ese contexto, surgieron los nuevos beneficios monetarios asistenciales dirigidos a la población en situación de pobreza, no prevista en el texto constitucional. La aparición en el ámbito federal de las transferencias de ingresos no contributivas se dio en medio de cuestionamientos al modelo de protección social construido en 1988, principalmente debido a los significativos gastos derivados de éste, y a su carácter universalista, considerado poco eficaz debido a las condiciones sociales de las familias más pobres. De hecho, en su origen, los programas de transferencias de ingresos se asociaban a un proyecto de intervención pública estricta y de protección social enfocada en la pobreza.

A pesar de esto, la evolución de los programas de transferencia de ingresos a la población en situación de pobreza extrema no desencadenó restricciones en la cobertura garantizada por los otros programas de seguridad social. Por el contrario, la integración de estos programas a la matriz de protección social operó más para complementarla que para sustituir las garantías universales de seguridad social, incluidas en el nuevo texto constitucional. En efecto, se asistió al mantenimiento y a la expansión de la cobertura de la previsión social contra los riesgos que implican la pérdida de capacidad para el trabajo, así como la consolidación del BPC. La asociación de diversos programas de garantía de ingresos propiciaría la densificación de la protección social brasileña.

En este sentido, es importante destacar que los objetivos y los públicos de los diversos programas de garantía de ingresos han mantenido su efectiva identidad, logrando una complementariedad sustancial entre el programa condicionado de transferencia de ingresos –el PBF– y los demás instrumentos de la seguridad social –el BPC y la previsión social–. Por un lado, se pueden distinguir las garantías de la previsión social de las transferencias condicionadas de ingresos a partir de la función de protección que cumplen. Mientras el BPC y las transferencias de la seguridad social garantizan un ingreso de sustitución en situaciones de in-

³⁰ Estuvo en el centro de esas disputas la creación del marco infraconstitucional necesario para la reglamentación de muchos derechos constitucionales y, consecuentemente, su operatividad. Caso emblemático del derecho a los ingresos asistenciales, el BPC fue reglamentado hasta 1993, siendo efectivamente pagado a partir de 1996.

capacidad para el ejercicio del trabajo (adultos mayores y personas con discapacidad), el PBF enfrenta un problema de insuficiencia de ingresos de las familias, especialmente aquéllas con niños, cuyos miembros adultos están en edad activa y participan del mercado laboral.

Desde otra perspectiva, en relación con los públicos atendidos, cabe destacar que las identidades y complementariedades entre estos programas se pueden analizar desde distintas perspectivas. Mientras la seguridad social, de naturaleza contributiva, moviliza garantías para evitar situaciones de carencia ante la incapacidad temporal o definitiva para el trabajo, los beneficios monetarios asistenciales (BPC y PBF) enfrentan un cuadro de pobreza ya instalado. Por esta razón, las condiciones de elegibilidad para los beneficios también son bastante diferentes: el acceso a las prestaciones del seguro social presupone una aportación previa, mientras que la garantía de ingresos para la población pobre está vinculada a las pruebas de recursos, que comprueben la insuficiencia de ingresos, y a un esfuerzo de solidaridad nacional, mediante la aportación de recursos públicos recaudados de los impuestos generales.³¹

Efectivamente, el SBPS evolucionó en las últimas dos décadas para ofrecer una mayor protección frente a los riesgos sociales, con esfuerzos sucesivos para ampliar la cobertura de la previsión social, incluyendo la rural, y con la institución del BPC. Por otro lado, extendió la garantía de protección a las familias en situaciones de pobreza. Se amplió la cobertura a los adultos mayores, a los desempleados y a los trabajadores urbanos y rurales frente a los riesgos sociales, al mismo tiempo que se inauguró la protección a las familias pobres –predominantemente familias jóvenes y con niños–, cuyos miembros adultos están en edad activa y participan en el mercado de trabajo. Con respecto a este grupo, es principalmente mediante el diálogo con el mercado laboral y con los instrumentos de generación e igualación de oportunidades como se deben enfrentar los vectores de reproducción de la pobreza y las desigualdades.

4.2 La desigualdad social y la diversidad de la protección

En el ámbito del debate contemporáneo, los análisis sobre el tema de los riesgos sociales, así como sobre las necesidades de reformar los sistemas de protección social, han sido influidos por las transformaciones experimentadas en el mundo del trabajo. Las críticas a la elección

³¹ Esta discusión está desarrollada en Jaccoud (2009).

de los riesgos sociales como organizadores de los modernos sistemas de protección social son varias. Dos principales argumentos sustentan la vigorosa demanda para reformar los programas de garantía de ingresos. El primero señala que las transformaciones de las sociedades actuales, en un contexto de reconfiguración de las relaciones de trabajo y de reducción de los salarios, vuelven inadecuada la categoría de riesgos sociales como organizadora de los sistemas de protección social.³² El segundo destaca la necesidad de combatir la pobreza como un imperativo de justicia social y como único fundamento legítimo de intervención del Estado.³³

No hay espacio en este artículo para una presentación más detallada de este debate.³⁴ Sin embargo, algunos elementos se pueden presentar con el fin de ayudar a la reflexión sobre los escenarios posibles de nuestro sistema de protección social. Las críticas sobre la relevancia actual de la categoría de riesgo social como organizadora de los sistemas de protección social han sido respondidas por autores que continúan considerando la seguridad social como un mecanismo aún relevante de intervención social, por reconocer la prestación de beneficios como un derecho social y por el carácter incondicional del acceso a éste.³⁵ Aunque las transformaciones en curso en el mundo del trabajo apuntaran a una expansión más restringida de los salarios, el seguro social seguiría siendo un pilar fundamental de los sistemas de protección social, para articular nuevos derechos desvinculados de aportaciones previas. Según esta perspectiva, será mediante la afirmación del derecho social, y del trabajo como base de este derecho –y no por su relativización–, que la cohesión social podrá ser garantizada en las sociedades modernas.

En esta perspectiva, la organización de los sistemas de protección social a partir de la asistencia social, y no de la protección asentada en el trabajo y en la afiliación al seguro social, parece aportar innumerables e incontrolables riesgos. La protección social se caracteriza históricamente por dirigirse a grupos precisos, identificando las condiciones extremas

³² Rosanvallon (1995), por ejemplo, considera que el crecimiento del desempleo y de la precarización de las formas de trabajo, instituyendo nuevas formas de pobreza, habrían llevado a la inadecuación de los métodos de gestión social tradicionalmente utilizados por los sistemas de protección social. Nuevas situaciones sociales como la inseguridad laboral, la vulnerabilidad y la exclusión se habrían tornado en la protección contra riesgos sociales objetos inadecuados de garantía de protección.

³³ Los estudios que sustentan esta perspectiva son abundantes; de éstos pueden mencionarse, bajo perspectivas diferentes, a Holzmán y Jorgensen (2000) y a Giddens (1998).

³⁴ Este debate lo recupera con más detalles Jaccoud (2010).

³⁵ Véase a Castel (1998).

de vulnerabilidad y carencia. Si las políticas no contributivas tienen efectivamente un papel que cumplir para enfrentar tales situaciones, la política de protección social centrada en el combate a la pobreza reforzaría el tratamiento no integrado de esas poblaciones. Como destacó Castel, las políticas de asistencia se dirigen a grupos que han sido caracterizados por su “incapacidad para acompañar la dinámica de la sociedad salarial, ya sea porque se ven afectados por alguna desventaja, o porque disponen de muy pocos recursos para adaptarse al ritmo del progreso” (1998: 541). Sin embargo, un sistema de protección social primordialmente dirigido a los pobres y marginados sociales no sólo tendería a operar en la periferia de la sociedad, manteniendo la fragilidad de aquella situación social, sino que no sustentaría un principio de ciudadanía social. “No se construye ciudadanía sobre la inutilidad social” (1998: 552). Al contrario, es sobre la participación de cada uno en la producción de riquezas como se garantizaría la legitimidad del acceso a su distribución.

En el caso brasileño, este debate tiene un contorno aún más complejo. La precariedad del mercado de trabajo y la limitación de la cobertura de la previsión social dotan a los programas asistenciales de garantía de ingresos de un papel todavía más estratégico del que existe en países desarrollados. Pero el desarrollo de estos programas también aporta –y nuevamente, no sólo aquí– un riesgo para el desarrollo de la protección social. La sustitución de las garantías de protección asociadas con los riesgos sociales por una política limitada al combate a la pobreza tendería a reemplazar un sistema ampliamente excluyente, como era el brasileño hasta finales de la década de los ochenta, por otro no sólo excluyente, sino generador de nuevas vulnerabilidades. La acción preventiva ejercida por el sistema de seguridad social impide que la situación de pobreza derivada de vicisitudes típicas del mercado de trabajo se instale en amplios sectores de trabajadores.

Es importante recordar, como ya se mencionó en este texto, que los valores de base operados por este sistema son eficaces en la reducción de los niveles de pobreza en el país. Sin embargo, la elección de la categoría de pobreza como único pilar del sistema de protección social no sólo limitaría las garantías del Estado a una acción *ex post*, cuando la pobreza ya está instalada, sino además impondría la comprobación de la necesidad, contrario a la perspectiva integradora de los sistemas de base universalista. Ante la desigualdad que caracteriza la realidad social brasileña, las políticas de garantía de ingresos parecen estar mostrando su efectividad a partir de un conjunto diferenciado de intervenciones y de un movimiento de profundización de distintos programas, que se integrarán

progresivamente en un proyecto común de reconocimiento del derecho a los ingresos para diferentes sectores de la población.

5. Los desafíos de la protección social en la afirmación del derecho a la garantía de ingresos

Luego de dos décadas, si se consideran las fechas de las primeras leyes reglamentarias de la CF/88 –Ley núm. 8.212 de 1991 y LOAS de 1993, la sociedad brasileña ha obtenido importantes logros positivos como resultado de la afirmación del derecho a la garantía de ingresos en los SBPS. Sin embargo, los desafíos no son menores. Tomando en cuenta la descripción de los programas realizados, así como la discusión sobre sus objetivos, principios y público meta, esta sección se propone trazar un panorama sobre la protección conseguida, así como sus principales retos. Se analizarán temas como la protección a los adultos mayores y a la población en edad activa, los pendientes relacionados con el gasto en previsión social, la inserción de la población en el mercado de trabajo y el papel del PBF en el combate a la pobreza infantil.

5.1 La protección a los adultos mayores

No parece haber ninguna duda entre los analistas de que el mayor avance del SBPS en el ámbito de la garantía de ingresos fue la protección otorgada a los adultos mayores. A través del BPC y la seguridad social del RGPS, incluido el plan de pensiones rurales, las situaciones de pobreza e indigencia fueron reducidas en este sector de la población: en 2008, sólo 1.5% de los adultos mayores brasileños se encontraba en situación de indigencia, y 5.8% en pobreza; es decir, vivían con un ingreso mensual per cápita inferior a un cuarto y medio del salario mínimo, respectivamente (tabla 9). Como mostraron las simulaciones hechas por Batista *et al.* (2009), de no ser por los ingresos garantizados por las prestaciones asistenciales y de la previsión social, habría una incidencia severa de la pobreza sobre la población de 60 años o más, que alcanzaría a casi 60% de ésta.³⁶

³⁶ Analizando los datos de la población mayor de más de 65 años en situación de pobreza, sólo una evaluación minuciosa de ese grupo permitiría concluir si se trata de una población desamparada, cuya protección social, si existente, no es capaz de protegerlos de la pobreza. De hecho, se puede tratar de adultos mayores que aun llenando los requisitos de edad e ingresos no tienen acceso al beneficio. Pero los datos también pueden indicar la existencia de adultos mayores beneficiarios

— Tabla 9 —

Población brasileña (65 años o más) con ingreso familiar per cápita de cero a medio salario mínimo, según rango etario - 2008 (%)

Rango etario	Sin ingresos	Superior a 0 y menos de 1/4 SM	Entre 1/4 y 1/2 SM
65 a 69	0.5	1.4	6.7
70 a 74	0.2	0.9	5.3
75 a 79	0.5	1.1	5.2
Más de 80	0.3	0.9	5.4
Total	0.4	1.1	5.8

Fuente: IBGE/ PNAD (2008).
Elaboración: IPEA/ Disoc.

De hecho, de acuerdo con la PNAD 2008, una parte significativa de los adultos mayores de más de 65 años (43.4%) tiene un ingreso familiar per cápita de entre uno y dos salarios mínimos (SM), mientras que 23.4% obtiene ingresos entre medio y un SM (tabla 10). Es decir, dos tercios de los adultos mayores brasileños viven en hogares con ingresos per cápita de entre medio y dos SM. Este dato revela la importancia de la protección realizada, principalmente por el RGPS.

— Tabla 10 —

Población brasileña (65 años o más), por rango de ingreso familiar per cápita - 2008 (%)

Rango etario	0 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 a 2 SM	2 a 3 SM	3 a 5 SM	Más de 5 SM	Total
65 a 69	8.6	24.3	41.9	11.2	7.4	6.6	100
70 a 74	6.4	23.9	43.8	11.8	7.4	6.7	100
75 a 79	6.8	22.3	44.7	12.6	7.1	6.5	100
Más de 80	6.6	22.3	44.3	11.1	8.0	7.6	100
Total	7.3	23.4	43.4	11.6	7.5	6.8	100

Fuente: IBGE/ PNAD (2008).
Elaboración: IPEA/ Disoc.

Las evidencias anteriores permiten concluir que Brasil ha practicado una política de protección de amplia cobertura a los adultos mayores, resultante de programas que operan beneficios contributivos, parcialmente contributivos y no contributivos. Según los datos de la PNAD, en 2008 sólo 10.8% de los adultos mayores de 65 años o más no contaba con seguridad social. En otras palabras, 89.2% de los adultos mayores brasileños recibía beneficios de la seguridad social, ya sean jubilaciones o BPC. Considerando que en aquel año 3.5% de los adultos mayores aún estaba activo en el mercado de trabajo y contribuía a la seguridad social, la cobertura directa de este segmento llegaba a 93%.³⁷ Al tomar en cuenta a los adultos mayores que no eran beneficiarios directos de la protección social o contribuyentes del sistema de seguridad social, pero que eran cónyuges de adultos mayores beneficiarios o contribuyentes, el porcentaje de los que disfrutaban de la protección social llegó a 97.6 por ciento.³⁸

A pesar de estos avances, la perspectiva futura de la protección social para los adultos mayores y discapacitados en el país no queda clara, aunque ya ha sido esbozada. El cambio demográfico en curso, que apunta hacia un rápido envejecimiento poblacional, y el agravamiento de la tasa de

³⁷ La cobertura de los adultos mayores es aún mayor si se considera que 4.5% de aquéllos de 65 años o más que no reciben ningún tipo de jubilación pública son cónyuges de jubilados o de adultos mayores contribuyentes, debido a lo cual se benefician indirectamente de aquel sistema de garantía de ingresos.

³⁸ IPEA (2010).

dependencia entre activos e inactivos constituyen escenarios preocupantes para las próximas décadas. Se estima que en 2040, los adultos mayores de 60 años o más representarán poco menos de un quinto de la población brasileña.³⁹ Sin duda, tal transformación impone mayores desafíos en la organización de la protección social para ese sector. Como muestran Batista *et al.* (2009), la situación de dependencia funcional⁴⁰ que afecta a los adultos mayores, más probable a medida que avanza su edad, debe ser un tema cada vez más presente en el debate nacional, imponiendo el acceso a servicios de cuidados como una nueva demanda de protección para los adultos mayores. Aunque los beneficios monetarios de la seguridad social proporcionen una mejora significativa en el bienestar de ese grupo, éstos no son suficientes para enfrentar las graves situaciones de dependencia.

Todas estas cuestiones presentan desafíos para la evolución futura de la protección social para los adultos mayores. Cabe, por ejemplo, cuestionar el peso de los programas no contributivos en la seguridad social si se considera el comportamiento pasado del mundo de trabajo. De hecho, gran parte de los adultos mayores que demandará seguridad de ingresos en las próximas décadas está construyendo su trayectoria laboral hoy, dentro de un mercado de trabajo marcado por una alta informalidad e inserciones precarias. Ante las condiciones actuales, es correcto prever una ampliación de la demanda de beneficios monetarios no contributivos por parte de la población mayor, cuando la pérdida/reducción de su capacidad laboral representará concomitantemente una mayor vulnerabilidad a la pobreza y a la indigencia. Por lo tanto, el envejecimiento poblacional entraña importantes retos para las políticas públicas brasileñas y, en particular, para la seguridad social.

En este contexto, teniendo en cuenta los significativos resultados del BPC con respecto al combate a la pobreza y a la promoción de mejores condiciones de vida para los adultos mayores y las personas con discapacidad, este beneficio cumple un papel importante. Sin embargo, parece relevante pensar en alternativas que permitan integrarlo al ámbito contributivo de la garantía de ingresos.⁴¹ Otros aspectos aún merecen mayor reflexión y debate en este campo, tales como lo referente a la naturaleza del BPC y su función en materia de protección social, al tener en cuenta su

³⁹ De acuerdo con proyecciones del IBGE, los adultos mayores de 60 años o más representarán 9.9% de la población en 2022. Dicha participación será aún más significativa en 2040, cuando los adultos mayores constituirán 17.5% de la población.

⁴⁰ La situación de dependencia funcional se entiende como las limitaciones encontradas para desempeñar por cuenta propia algunas actividades básicas diarias como la higiene personal y la alimentación, entre otras.

⁴¹ Véase a Paiva (2009).

vinculación con el salario mínimo, su relación con las prestaciones sociales y su impacto en el esfuerzo contributivo de los trabajadores activos en la seguridad social. Otro punto relevante se refiere al nexo entre los beneficios no contributivos y semicontributivos, inscritos en el campo de la protección a los riesgos sociales, y el PBF. Dados los límites de este trabajo, estos temas no se explorarán aquí con detalle, pero además de los análisis aportados en la sección anterior, caben aún algunos comentarios.

Como se vio, el sistema de garantía de ingresos para adultos mayores en Brasil prácticamente universalizó su cobertura. Los principales soportes de este movimiento fueron la reformulación de la previsión social rural y la institución del BPC, implementados en un esfuerzo por incluir segmentos particularmente vulnerables (adultos mayores rurales y urbanos en situación de pobreza extrema). Pero aún subsiste un porcentaje de adultos mayores desprotegidos, para los cuales la garantía de ingresos todavía deberá ser objeto de estudios.⁴² Un segundo comentario se refiere a la necesaria distinción entre los programas de garantía de ingresos para la población que no puede participar en el mercado laboral (adultos mayores y discapacitados) y los de garantía de ingreso mínimo destinados a los trabajadores activos y a sus familias, sujetos a bajos ingresos. Para los adultos mayores, la protección social se orienta a asegurar un ingreso que sustituya a aquél que antes provenía del trabajo. Se trata, por lo tanto, de una población inactiva, cuyas necesidades de bienestar deben ser mínimamente atendidas por los beneficios que le aportan los instrumentos de la seguridad social, vinculados al salario mínimo. Parece poco factible que esto ocurra, en caso de que esta población sea referida a programas de complementación de ingresos, tales como los de ingreso mínimo, en los cuales el valor de los beneficios es generalmente inferior a un salario mínimo.

Un último comentario se refiere a la expectativa de aumento del gasto brasileño en previsión social. Como se tratará en la próxima sección, las presiones sobre este gasto provienen de diversas fuentes, entre las cuales está el rápido envejecimiento de la población. Aún se está madurando en el debate público un diagnóstico más preciso, así como el diseño de medidas para abordar el problema. La perspectiva aquí adoptada es que corresponde a este debate orientar la búsqueda de soluciones, las cuales, a

⁴² Cabe recordar que entre el grupo de personas no protegidas están incluidos los adultos mayores que tienen acceso a otras fuentes de ingresos, por lo que para asegurar niveles mínimos de bienestar no dependen de la política de seguridad social. Para los otros, aún están por ser adoptadas medidas concretas. Sin embargo, aún son necesarios estudios específicos para conocer el perfil de los adultos mayores que no cuentan con beneficios de la seguridad social.

su vez, no pueden prescindir del compromiso, asumido por la CF/88, con la protección social a los adultos mayores.

5.2 La protección a la PEA y el desafío del gasto en previsión social

La viabilidad de fuentes adecuadas de financiamiento y la sustentabilidad del sistema de seguridad social son temas centrales, no sólo en relación con la protección a los adultos mayores, sino también al 40% de la PEA desprotegida contra riesgos sociales por la interrupción temporal del trabajo. Los gastos en la previsión social brasileña han generado preocupación y debates intensos, especialmente después de la ampliación de la cobertura promovida por la CF/88.

Si se considera que las fuentes de ingresos destinados al pago de los nuevos beneficios creados por la Carta Magna no fueron, como estaba previsto, integradas al presupuesto de la seguridad social,⁴³ el equilibrio financiero del presupuesto de previsión social pasó a depender desde mediados de los años noventa de los fondos sistemáticos del Tesoro Nacional. Tomados en conjunto, los gastos del RGPS y del RPPS representaron en 2008 cerca de 12% del PIB, cifra que se ha considerado alta dada la baja cobertura del sistema, así como la reducida proporción del número de adultos mayores en el país, en comparación con otros países en donde el gasto en jubilaciones y pensiones es inferior en términos de proporción del PIB (Rocha y Caetano, 2008). El balance actuarial del sistema, a su vez, también se volvió objeto de atención, con base principalmente en consideraciones sobre los importantes y recientes cambios en el perfil demográfico de la población, asociados a la inexistencia de una regla que defina las edades mínimas para la jubilación.

⁴³ La CF/88 previó que, para el financiamiento del sistema de salud y de seguridad social, así como de los beneficios de seguridad social por ella creados -previsión rural y beneficio asistencial para adultos mayores pobres y personas con discapacidad- se instituiría el presupuesto de la seguridad social, integrado por fuentes diversas, tales como las contribuciones a la seguridad social; la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINES); la Contribución Social sobre las Ganancias Netas (CSLL); parte de los fondos recaudados para el Programa de Integración Social (PIS)/ Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público (PASEP), y la Contribución Provisoria sobre Movimiento Financiero (CPMF) -extinta en 2007-. Sin embargo, este presupuesto jamás ganó institucionalidad y los beneficios de la seguridad social pasaron a ser financiados únicamente por las contribuciones de seguridad social y, cuando fuera necesario, complementados con recursos fiscales.

Antes de pasar a un análisis más detallado de los desafíos para lograr la sostenibilidad de los gastos del sistema de seguridad social nacional, cabe señalar que los problemas de estabilidad financiera y actuarial de los dos regímenes de previsión social (RGPS y RPPS) se han tomado en conjunto de manera recurrente; es decir, como uno solo y el mismo desafío. Desde esta perspectiva, tales problemas han sido también objeto de propuestas solamente terapéuticas. En el ámbito de este estudio, sin embargo, se parte del entendimiento de que las cuestiones financiera y actuarial de cada régimen de previsión social hacen referencia a problemáticas distintas, cada una de las cuales merece tratamientos específicos. Del mismo modo, el RGPS y el RPPS presentan distintos desafíos a ser enfrentados, para el bien no sólo de su sustentabilidad a largo plazo, sino para la consolidación del papel redistributivo de la previsión social.

Vale la pena destacar un tercer punto que ha estado bajo frecuente controversia: en qué medida cabría al sistema de seguridad social un papel redistributivo –entre los diferentes estratos de ingresos–, y no sólo entre generaciones. Según algunas perspectivas analíticas y normativas, los beneficios tendrían como función primordial reponer los ingresos del trabajo de aquellos que contribuyeron previamente al sistema, con montos equivalentes a los recaudados a modo de aportación. Según esta lógica, sería falso, por ejemplo, cualquier valor que no corresponda a la suma de las cotizaciones aportadas por el asegurado, o que, inversamente, la supere.⁴⁴ Resulta que éste es precisamente el caso del Régimen General de Previsión Social Brasileño, que garantiza, por ejemplo, un beneficio igual a un salario mínimo a todos los asegurados, independientemente del monto de sus aportaciones, dividido entre el tiempo esperado de disfrute de la prestación, equivalente a este valor.

En el ámbito de este análisis, se considera la relevancia del carácter redistributivo asumido por la seguridad social brasileña, en razón de su papel, establecido constitucionalmente, de garantizar un ingreso sustitutivo del salario a aquellos que, por edad, invalidez o problemas de salud, ven comprometida su participación en el mercado de trabajo. Según la Constitución Federal, el ingreso sustitutivo debe ser capaz de “atender las necesidades vitales básicas” de los beneficiarios. Al tener en cuenta que, por las vicisitudes del propio mercado laboral, gran parte de los trabajadores no ha sido capaz de generar reservas que les garanticen un beneficio con valor al menos igual a un salario mínimo –expresión pactada por la sociedad del valor adecuado al atendimento de necesidades vitales básicas–, parece relevante que la sociedad, por medio del Estado,

⁴⁴ Véase Ribe, Robalino y Walker (2010).

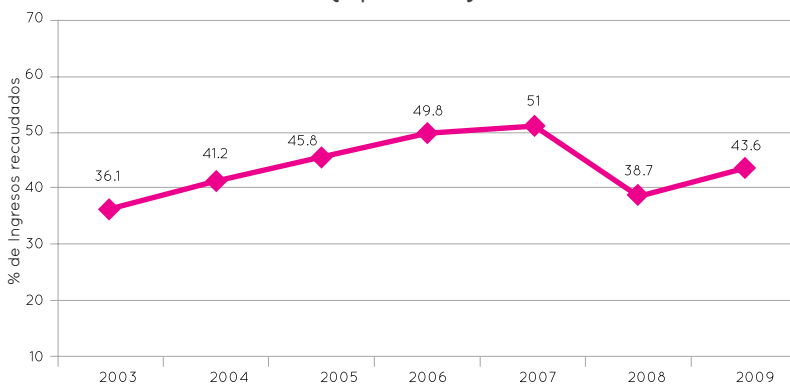
se solidarice con estos individuos y financie parte de sus beneficios, de modo que éstos alcancen por lo menos el valor de un salario mínimo. Sin embargo, si los mecanismos de financiamiento general en pro del RGPS se destinan a garantizar el pago de las prestaciones según el valor de un salario mínimo –sobre todo de los asegurados especiales–, éste no es el caso de los RPPS. El perfil redistributivo de este régimen se caracteriza por su fuerte regresividad, con implicaciones importantes para el resultado agregado del sistema. Este punto será tratado con detalle más adelante.

Con respecto a la sostenibilidad financiera del RGPS –o sea, al equilibrio presente entre sus ingresos y gastos–, buena parte de los temores en cuanto a su fragilidad se basan en el reconocimiento de que el costo del conjunto de los beneficios garantizados excede a los ingresos estrictamente derivados de la previsión social; es decir, las contribuciones que son aportadas por trabajadores y patrones sobre salarios y nóminas. Esto genera la mencionada necesidad del financiamiento estatal de este gasto, que se realiza con recursos de origen fiscal.

Sin embargo, para comprender mejor este proceso cabe señalar, en primer lugar, que la necesidad de financiamiento del RGPS se ha reducido en los últimos años, gracias al buen desempeño del mercado de trabajo formal, que permitió el aumento de la recaudación de aportaciones de la previsión social. Esto indica que el mantenimiento o el aumento de las tasas de crecimiento económico, que permiten el crecimiento de los empleos formales, tiende a mantener o mejorar el flujo de efectivo del RGPS.

Gráfica 1

Evolución de la necesidad de financiamiento del INSS, 2003-2009
(R\$ billones)



Fuente: Flujo de efectivo del INSS, ajustado por el sistema INFOMAR/ DATAPREV.

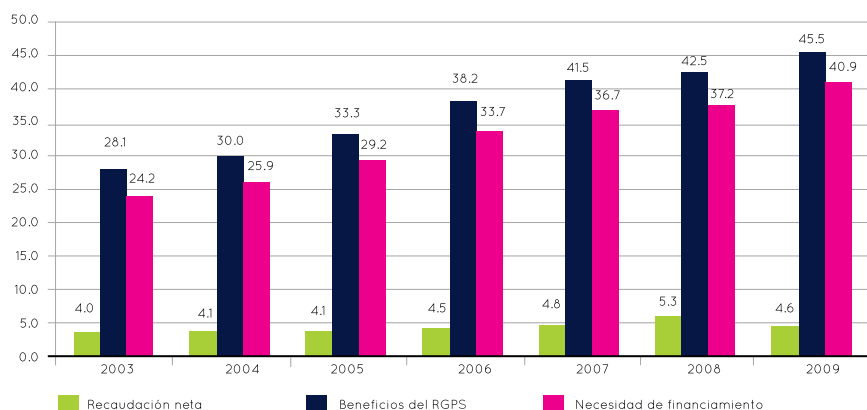
Elaboración: SPS/MPS.

Obs.: Actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de diciembre de 2009.

Además, es importante resaltar que el principal componente de la necesidad de financiamiento del RGPS ha sido la previsión social rural, dado el carácter subsidiado de sus beneficios, cuya legitimidad es ampliamente reconocida.⁴⁵

Gráfica 2

Evolución de la recaudación, gasto de beneficios y necesidad de financiamiento del RGPS rural, 2003-2009 (R\$ billones)



Fuente: Flujo de efectivo del INSS, ajustado por el sistema INFOMAR/ DATAPREV.

Elaboración: SPS/MPS.

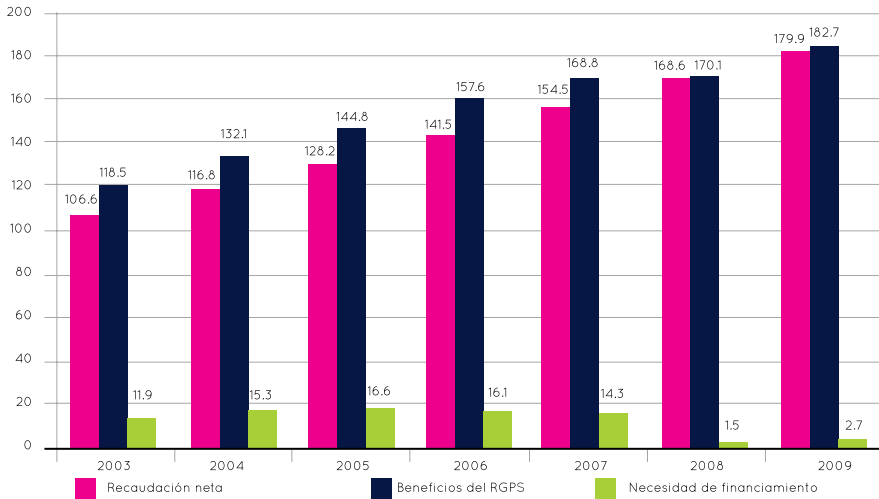
Obs.: Actualizados por el INPC de diciembre de 2009.

Por otro lado, los porcentajes bastante bajos requeridos para financiar los beneficios urbanos, relativos a la recaudación en los últimos años, indican que se ha reducido la porción subsidiada en este segmento.

⁴⁵ Como argumentó Schwarzer (2000), el subsidio del Estado a la seguridad social de los trabajadores rurales en régimen de economía familiar es recurrente en diferentes contextos nacionales.

Gráfica 3

Evolución de la recaudación, gasto de beneficios y necesidad de financiamiento del RGPS urbano, 2003-2009 (R\$ billones)



Fuente: Flujo de efectivo del INSS, ajustado por el sistema INFOMAR/ DATAPREV.
 Elaboración: SPS/MPS.
 Obs.: Valores actualizados por el INPC de diciembre de 2009.

Aunque sean los beneficios rurales los que más presionan la necesidad de financiamiento de la previsión social, es factible esperar a mediano plazo la reducción de esta presión, dada la continua caída de la ocupación de mano de obra en el campo y la consecuente urbanización de los puestos de trabajo. De esta manera, no sería inadecuado estimar que al mantener la trayectoria creciente de los empleos formales, aunque las tasas han sido menores a las verificadas en los últimos años, la necesidad de financiamiento del segmento urbano se mantendrá estable, si no es que decrece. En el sector rural, a su vez, las presiones se reducirán a medida que disminuya la demanda de jubilaciones rurales, ya que, como se argumentó, la población trabajadora del campo continúa decreciendo. La estabilidad financiera del RGPS, por lo tanto, no parece afrontar un riesgo elevado.

De cualquier forma, no se debe ignorar un conjunto de medidas que pueden contribuir a la reducción del gasto en previsión social y, por

consiguiente, de la propia necesidad de financiamiento actual. Como han señalado analistas del tema, algunas reglas relativas a los beneficios no son compatibles con los principios de justicia distributiva en que se fundamenta la seguridad social brasileña, que son: ofrecer a los trabajadores y a sus familias, ante riesgos sociales que imposibiliten su inserción en el trabajo, un ingreso sustituto compatible con sus aportaciones al sistema de seguridad social, teniendo una base mínima (el salario mínimo) y un tope máximo de beneficio (actualmente R\$3 400.00). Sin embargo, se observa que algunas reglas de acceso a los beneficios propician el aumento de los ingresos de los beneficiarios. Entre ellas destaca la que establece la correspondencia del valor de diversos beneficios –pensión por muerte; jubilaciones por tiempo de aportación, por edad y por invalidez, y apoyo médico– a 100% del salario bruto del asegurado. El incremento del ingreso proviene del aumento en el beneficio del valor correspondiente a la propia aportación al seguro social. Otras reglas dan oportunidad para que las prestaciones del seguro social tengan un papel no sustitutivo del ingreso, sino complementario de éste, tales como la posibilidad de recibir la jubilación –cumplidas las reglas de edad y tiempo de aportación– sin dejar de trabajar, y la posibilidad de recibir beneficios por jubilación acumulados y pensión por muerte, por la misma persona, independientemente de los valores de cada beneficio y de la suma de ellos. Estas reglas podrían someterse eventualmente a revisión para no sólo reducir costos al sistema, sino para imprimir mayor justicia social.⁴⁶

Aunque se adopte aquí la perspectiva de que el gasto actual de la previsión social deba ser compatible con el producto nacional, se cree que esto puede y debe ocurrir sin que se limiten los derechos básicos. En este sentido, se evitará aquí cualquier valoración con respecto al conjunto financiero “más eficiente” para la previsión social, ya que la eficiencia, en este caso, no ha de resultar de un esfuerzo intelectual de especialistas, sino de una construcción colectiva, fruto de la negociación política que involucra a todos los interesados.

En relación con el balance actuarial del sistema, a largo plazo se comparte aquí la comprensión de que se trata de un desafío distinto al del equilibrio financiero. Al considerar que el sistema se organiza en un régimen de repartición, se reconoce la legitimidad de la tesis de que el número de trabajadores activos e inactivos del sistema debe guardar cierta correspondencia con los asegurados insertados en los segmentos económicos más dinámicos y afluentes de la economía. Además parece razo-

⁴⁶ El debate sobre inconsistencias e incongruencias de las reglas de acceso a los beneficios es extenso, y existen interpretaciones variadas, distintas y a veces discrepantes acerca de ellas. Se pueden encontrar diferentes propuestas en Schwarzer (2009), Caetano (2008) y Fagnani *et al.* (2008).

nable que, frente a la expectativa de que aumente la esperanza de vida, los periodos contributivos se extiendan, de manera que sean mayores que el lapso de disfrute de las jubilaciones.

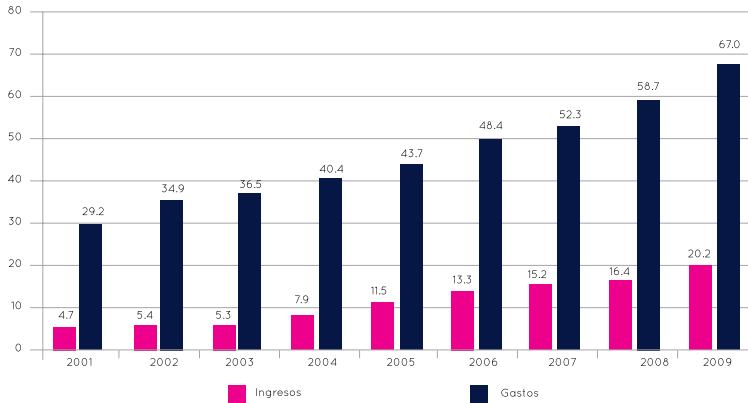
La combinación del aumento de la longevidad con la reducción de la fuerza de trabajo contribuyente ciertamente impone a los regímenes de repartición la obligación de revisar los criterios de acceso a las prestaciones de la jubilación y pensión, tales como la edad mínima para entrar en inactividad, así como para recibir pensiones.

Esto no significa que la edad mínima se deba establecer directa y automáticamente a partir de una esperanza de vida estimada matemáticamente, ya que se trata, valga la redundancia, de “expectativas” y de “estimaciones” que pueden y deben ser la base del debate sobre la edad mínima, en el que ha de participar toda la sociedad antes de tomar cualquier decisión en este sentido. La fórmula del factor pensión, adoptada en 1999 para definir el valor de las prestaciones iniciales de la jubilación, parte de algunas probabilidades que no necesariamente se aplican al universo de los trabajadores brasileños e imponen reducciones a las prestaciones que han sido cada vez más elevadas. Esto ha causado un creciente descontento en la sociedad y, en los últimos años, ha dado pie a la propuesta de varias iniciativas de ley en el Congreso Nacional destinadas a extinguir el factor de pensiones, lo que puede representar una gran inestabilidad para la ingeniería económica de la previsión social. Sin embargo, la extinción de éste, sin el establecimiento de otra regla que establezca parámetros justos de edad para la jubilación, configuraría para el RGPS un escenario negativo.

Los RPPS se enfrentan con cuestiones de financiamiento muy distintas. Los resultados financieros de estos regímenes han presentado déficits corrientes importantes, que resultan principalmente de pasivos acumulados por las reglas de acceso a las prestaciones, vigentes hasta la promulgación de las enmiendas constitucionales 20/1998 y 41/2003, tales como inexistencia de un tope de beneficios, de edad mínima para jubilaciones y de las aportaciones por parte de los asegurados. Sin embargo, a partir de estas reformas constitucionales, de la reglamentación de los regímenes propios –a través de la Ley núm. 9.717/1998– y de su ajuste, posibilitado por el PARSEP, se ha verificado una clara tendencia a la reducción de estos déficits. Las gráficas 4, 5, 6 y 7 y la tabla 11, a continuación, presentan la evolución de los ingresos y gastos de los RPPS en el periodo 2005-2008. Observe que los datos de los municipios capitales están segregados de aquéllos del interior.

Gráfica 4

RPPS de la Unión, evolución del ingreso y del gasto, 2005-2008
(en billones)



Fuente: Informe Resumido de Ejecución Presupuestal 2001-2009 de la Secretaría del Tesoro Nacional (SNT).
Elaboración: DISOC/IPEA.

Obs.: Gastos en pensiones; gastos erogados en el periodo: subfunciones de seguridad social del régimen complementario y especial, de los funcionarios, como transferencias y otros encargos especiales. En la asignación del gasto militar, están incluidos los gastos en personal civil del Ministerio de Defensa. Ingresos realizados en el periodo.

Gráfica 5

RPPS de los estados, evolución del ingreso y del gasto - 2005-2008
(en billones)

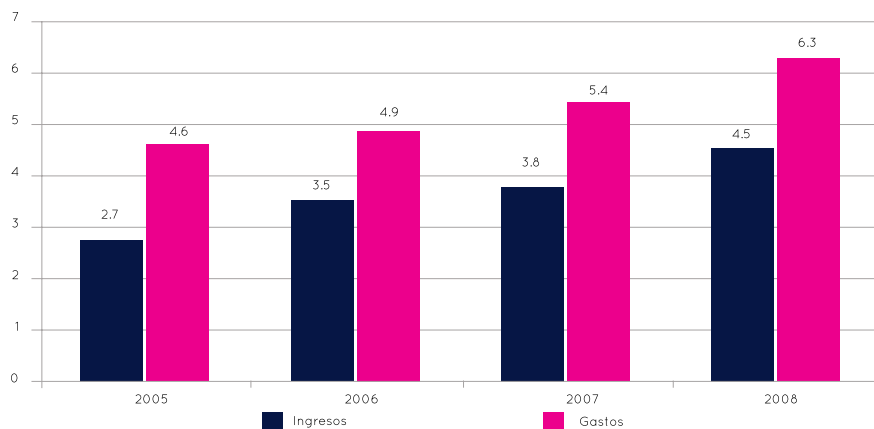


Fuente: Resultado pensionario de los RPPS, por Unidad de la Federación (UF)/AEPS InfoLogo.
Elaboración: DISOC/IPEA.

Obs.: el gasto en seguridad social está compuesto por gasto en prestaciones y pensiones de los funcionarios civiles y de los militares. El resultado es igual a la diferencia entre los ingresos y los gastos en previsión social. Las contribuciones patronales y de la unidad gestora de los civiles se calcularon considerando el doble del valor de la contribución del funcionario activo.

Gráfica 6

RPPS municipios capitales, evolución del ingreso y del gasto
2005-2008 (en billones)

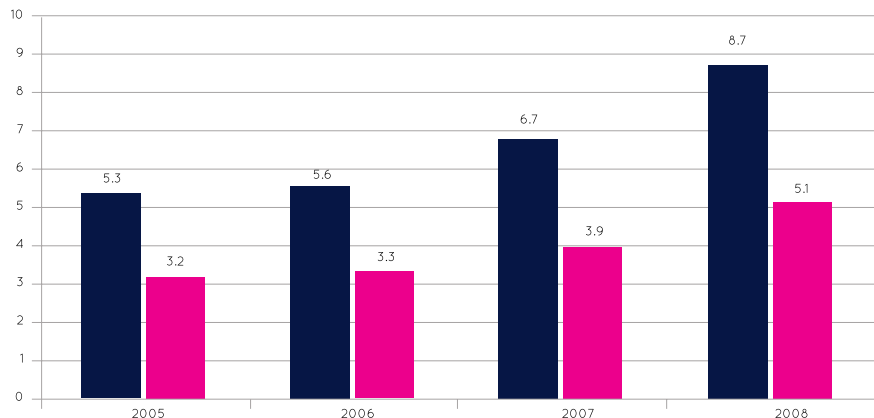


Fuente: Resultado pensionario de los RPPS, por UF/AEPS InfoLogo.
Elaboración: DISOC/IPEA.

Obs.: El gasto en seguridad social está compuesto por gasto en prestaciones y pensiones de los funcionarios civiles y de los militares. El resultado es igual a la diferencia entre los ingresos y los gastos en previsión social. Las contribuciones patronales y de la unidad gestora de los civiles se calcularon considerando el doble del valor de la contribución del funcionario activo.

Gráfica 7

RPPS de los municipios del interior, evolución de ingreso y del gasto
2005-2008 (en billones)



Fuente: Resultado pensionario de los RPPS, por UF/AEPS InfoLogo.
Elaboración: DISOC/IPEA.

Obs.: El gasto en seguridad social está compuesto por gasto en prestaciones y pensiones de los funcionarios civiles y de los militares. El resultado es igual a la diferencia entre los ingresos y los gastos en previsión social. Las contribuciones patronales y de la unidad gestora de los civiles se calcularon considerando el doble del valor de la contribución del funcionario activo.

□ Tabla 11 □

Variación de los ingresos y gastos de los RPPS, 2005-2008

Esfera administrativa	Gastos	Ingresos
Unión	2.3	4.3
Estados	1.3	1.5
Municipios (capital)	1.3	1.6
Municipios (interior)	1.5	1.7

Fuente: Resultado pensionario de los RPPS, por UF/AEPS InfoLogo.

Elaboración: DISOC/ IPEA.

Obs.: El gasto en seguridad social está compuesto por gasto en prestaciones y pensiones de los funcionarios civiles y de los militares. El resultado es igual a la diferencia entre los ingresos y los gastos en previsión social. Las contribuciones patronales y de la unidad gestora de los civiles se calcularon considerando el doble del valor de la contribución del funcionario activo.

Como se puede observar, los ingresos de los RPPS han crecido más que los gastos en todos los ámbitos administrativos, lo que permite proyectar un escenario más propicio para el equilibrio financiero de los sistemas a mediano plazo. Los superávits registrados en los regímenes de los municipios del interior se deben, en gran medida, a la corta historia de su operación. En muchos de estos municipios, hasta el advenimiento del Régimen Jurídico Único, a principios de la década de los noventa, los funcionarios eran contratados conforme a las normas de la Consolidación de las Leyes del Trabajo, de modo que su cotización a la previsión social se aportaba a la institución federal –primero al Instituto Nacional de Previsión Social y luego al Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS)–. En otros municipios, aunque existieran funcionarios públicos, la protección social de éstos también se organizaba a través del régimen general. Estas entidades sólo administraron directamente las aportaciones de sus funcionarios después de las reformas de 1998 y 2003 –EC núm. 20/1998 y 41/2003–. Los municipios de la capital y de los estados presentan mayores pasivos de la previsión social, lo que refleja su antigüedad, así como la generosidad de las reglas de acceso y financiamiento de las prestaciones que antecedieron a las reformas mencionadas.

Finalmente, el desequilibrio financiero de la previsión social de los funcionarios de la Unión se da no sólo por estas razones, sino por el hecho ya mencionado de que este sistema abarca diversos segmentos de servidores –de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y del

Ministerio Público de la Unión–, sujetos a políticas salariales autónomas ante al Poder Ejecutivo. Cabe recordar que la política salarial consiste en establecer variables clave para el control del gasto en previsión social, ya que las prestaciones de jubilación y pensión de los funcionarios guardan isonomía con los salarios de los asegurados activos. Además, se trata de segmentos asociados a profesiones de alta calificación y remuneración. Como se puede constatar en la tabla 12, es el pago de los beneficios de estos segmentos lo que impone mayor regresividad al sistema.

▬ Tabla 12 ▬

Previsión social de los funcionarios de la Unión, número de beneficios pagados, gasto anual y valor del beneficio promedio mensual por segmento de funcionarios - 2008

Segmentos RPPS Unión	Núm. total de beneficios anuales	Gasto anual (R\$ millones)	Beneficio promedio mensual (R\$ mil)
Poder Ejecutivo Servidores civiles	615,929	30,480.80	3,806.00
Poder Ejecutivo Militares	329,809	19,684.40	4,591.00
Poder Ejecutivo	2,103	431.50	15,783.00
Poder Judicial	23,166	3,842.40	12,758.00
Poder Legislativo	10,978	1,855.40	13,000.00

Fuente: Boletín Estadístico del Personal (2008)/Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión (MPOG).
Elaboración: Disoc/ IPEA.

Con el propósito de reducir el gasto en previsión social de los regímenes propios y conferir mayor justicia distributiva a los gastos de la previsión social del Estado, la Enmienda Constitucional núm. 20/1998 previó la creación de regímenes de previsión social complementarios para los funcionarios públicos de todas las esferas administrativas y poderes del Estado. A partir de la EC núm. 41/2003, la implantación de estos regímenes pasó a depender de la ley ordinaria de cada ente gubernativo. Sin embargo, esta solución no fue adoptada por ninguno de ellos. En el caso de la Unión, depende de la aprobación de una ley, cuyo proyecto –PL núm. 1.992/2007– aún se está debatiendo en el Congreso Nacional.

5.3 Protección a la PEA informal y mercado de trabajo

Si la sustentabilidad de los sistemas de pensiones y sus impactos distributivos constituyen desafíos relevantes para el sistema brasileño de protección social, la ampliación de su cobertura tal vez sea la principal meta a perseguir en los próximos años, teniendo en cuenta la adhesión del país a la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente en las Américas, propuesta por la Organización Internacional del Trabajo en 2006.⁴⁷ Sin embargo, ésta no es una tarea trivial, dada la diversidad de condiciones –laborales y sociales– a las que están sometidos los trabajadores desprotegidos. Caracterizados de manera general como informales, estos trabajadores se encuentran, en estricto sentido, en situaciones muy diversas.

De hecho, de acuerdo con la PNAD 2008, había en el país cerca de 31.6 millones de personas que se declaraban trabajadores independientes, empleados informales y empleados domésticos informales, de los cuales apenas 16% aportaba a la previsión social en aquel año, por iniciativa propia.⁴⁸ Entre los trabajadores autónomos (o independientes), la tasa de aportación fue de 17%, la de los informales llegó a 18% y la de los trabajadores domésticos informales apenas alcanzó poco más de 5%, como lo muestra la tabla 13.

⁴⁷ La Agenda Hemisférica del Trabajo Decente propone que, en un plazo de diez años (2006-2015), la cobertura de la protección social sea aumentada en 20%. Esta meta se puede entender de acuerdo con los siguientes escenarios: 1) aumento de 20% en el número de trabajadores socialmente protegidos; 2) incremento de 20% en la tasa de protección social de los trabajadores, y 3) aumento de 20% en la tasa de protección social de los trabajadores. En el caso brasileño, el escenario 1 implicaría extender la cobertura a 68% de la población ocupada (PO); para el escenario 2, la cobertura debería alcanzar a 77% de la PO, y para el escenario 3, a 84% de la PO. Cálculos de los SPS/MPS (Donadon y Montenegro, 2009).

⁴⁸ Como ya se mencionó, el RGPS admite la categoría de contribuyente individual, a través de la cual el trabajador puede garantizar su protección de seguridad social, aun sin la contraparte del empleador.

▢ Tabla 13 ▢

Distribución de los trabajadores informales ⁽¹⁾ según ocupación, ingresos del trabajo principal y contribución a la seguridad social – Brasil, 2008

	Total	< 1 SM	1 SM	1 a 2 SM	2 SM o +
Empleado informal	12,834,179	4,368,090	1,935,523	4,140,908	2,389,658
Contribuyentes de la PS %	18.29	5.55	25.09	18.24	36.15
Doméstico informal	4,255,762	2,846,336	576,215	710,336	122,875
Contribuyentes de la PS %	5.12	2.68	7.02	10.87	19.41
Trabajador independiente	14,515,153	5,143,655	675,700	3,813,256	4,882,542
Contribuyentes de la PS %	17.43	4.76	13.62	14.95	33.24

Fuente: IBGE/PNAD.

Elaboración: IPEA/DICOS/NISOC (Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales).

Notas:

¹ Considerada la población urbana con 15 años o más.

El análisis de los datos sobre los ingresos de estos trabajadores sugiere que, de manera general, la baja afiliación a la previsión social está relacionada con sus bajos ingresos. Cabe destacar que 40% de ellos recibía menos de un salario mínimo, rango de ingreso muy bajo para la aportación a la previsión social en todas las categorías.

Estos números muestran también una importante variación entre las categorías de trabajadores denominados “informales”, en cuanto a su distribución por rangos de ingresos. Los trabajadores domésticos informales eran los que recibían la peor remuneración: 80% se incluía en el rango de hasta un SM, y sólo 2.8% declaró ingresos iguales o superiores a dos salarios mínimos. En cuanto a los empleados informales, 49% se encontraba en el rango de ingresos de hasta un SM, y 18.6% estaban en el rango igual o superior a dos salarios. Los trabajadores independientes, aunque numerosos en la categoría de hasta un SM (40%), tenían a más de 33% de sus miembros en el sector de ingresos de dos o más salarios mínimos, lo que evidencia mayor heterogeneidad de ingresos en este grupo, en relación con otros.

Aunque entre los informales, de modo general, el número de contribuyentes a la previsión social aumenta de acuerdo con el incremento

de los ingresos, se observa cierta diferencia en el modelo contributivo entre las tres categorías consideradas, aun cuando se les sujeta a ingresos similares. Mientras que 25% de los empleados informales con un salario mínimo aportó a la previsión social en el año de 2008, sólo 13% de los independientes y 7% de los domésticos informales lo hicieron, en el mismo rango. Exceptuando a los informales, las categorías analizadas se volvieron más contributivas a medida que alcanzaban ingresos iguales o mayores a dos salarios mínimos. Estos datos muestran también que la capacidad contributiva de los trabajadores informales se vuelve más efectiva a partir de este nivel de ingresos y no a partir de un SM, como lo considera el Ministerio de Previsión Social (MPS).⁴⁹

Por otro lado, entre los trabajadores independientes que poseían ingresos superiores a dos SM, 25% –cerca de 1.1 millones de trabajadores– declaró poseer educación de nivel superior, además de un ingreso promedio mensual de cerca de R\$2 500.00, según la PNAD 2008. De este grupo –dotado de indiscutible capacidad contributiva–, sólo 42% estaba afiliado a la previsión social pública en 2008. Por lo tanto, a diferencia de otras categorías en las cuales los bajos ingresos parecen ser el principal obstáculo para la afiliación a la previsión social, en este grupo hubo una importante evasión contributiva no asociada al ingreso.

La aportación de los empleados informales también aumenta con la edad, como se constata en la tabla 14.

▢ Tabla 14 ▢

Distribución de los trabajadores informales ⁽¹⁾ según edad y contribución a la seguridad social - Brasil, 2008

	15-20	21-29	30-39	40-44	45-59	50-54	55-59	60-64	65-69	70 o +	Total
Otro empleado informal	9.49	15.22	23.12	24.35	27.85	28.15	27.37	21.37	11.35	12.89	18.29
Trabajador doméstico informal	0.75	1.81	3.66	5.93	6.62	9.92	13.67	10.78	10.03	2.79	5.12
Independiente	2.69	11.07	15.75	19.41	22.38	25.22	23.18	18.3	11.36	6.62	17.43
Total	7.56	12.36	16.65	18.62	21.47	23.63	23.02	18.17	11.24	7.40	16.12

Fuente: IBGE/PNAD 2008.

Elaboración: IPEA/DICOS/NISOC.

Notas:

⁽¹⁾ Considerada la población urbana con 15 años o más.

⁴⁹ Véase a Schwarzer (2009).

Dicho aumento se debe, probablemente, al crecimiento de los ingresos de estos trabajadores, los cuales, en general, están acompañados del aumento en la edad. Por otro lado, su disminución, a partir del rango de 55 años, es compatible con la pérdida de incentivos a la aportación por muchos de estos trabajadores, en función de la regla que exige por lo menos 15 años de aportación para tener acceso a la jubilación por tiempo de aportación. Entonces, el esfuerzo contributivo pierde progresivamente el sentido para los trabajadores a partir de 55 años, cuyas historias contributivas sean muy discontinuas, como ocurre frecuentemente con los trabajadores en ocupaciones informales.

Cabe señalar, por otro lado, un aumento importante en la afiliación a la previsión social de los trabajadores de 21 años, en relación con el rango anterior –a excepción de los domésticos informales–. Esta variación puede explicarse por la pérdida de la condición de dependientes o beneficiarios de asegurados y de la previsión social, que se impone a los jóvenes a los 21 años, y que está determinada por las reglas de acceso a las prestaciones. Como han señalado Rangel *et al.* (2009b: 305), “para el grupo de 16 a 20 años de edad, el mayor porcentaje de protección es a través de la familia; para el rango etario de 21 a 29 años tenemos el trabajo como mayor fuente de protección social”.

El análisis de los datos presentados indica algunos aspectos relevantes a considerar. En primer lugar, la existencia de cerca de 31.6 millones de trabajadores en ocupaciones informales en el país en 2008, de los cuales sólo 5 millones aportaban a la previsión social. Además de eso, la baja remuneración de estos trabajadores –40% de ellos recibía hasta un salario mínimo– determina en gran medida su poca afiliación a la previsión social. Se estima en cerca de 26 millones el número de los trabajadores desprotegidos contra riesgos sociales, debido a su baja capacidad para aportar contribuciones a la previsión social. Se observó que todavía hay un sector de trabajadores autónomos –estimado en cerca de 640 mil personas– fuera del sistema, independientemente de su capacidad contributiva. Los datos revelan también que son los trabajadores con ingresos iguales o superiores a dos salarios mínimos los que muestran mayor tendencia a aportar individualmente, pareciendo razonable admitir, por consiguiente, que es a partir de este rango de ingresos que los trabajadores informales adquieren una efectiva capacidad contributiva. Si se toma en cuenta que la seguridad social brasileña ofrece garantía de ingresos sobre la base no contributiva a los adultos mayores con bajos ingresos, parte de la brecha existente en la protección social de los trabajadores informales estaría librada. Sin embargo, persiste una significativa desprotección de estos trabajadores, cuando

están activos, frente a los riesgos temporales –enfermedades, accidente, maternidad y encarcelamiento–; esta desprotección es fuente de una vulnerabilidad real para estos individuos y sus familias.

Es importante resaltar que, además de la desprotección frente a los riesgos sociales considerados –desempleo o pérdida de la capacidad laboral por enfermedad, maternidad u otros–, los trabajadores en situación de desprotección social son vulnerables principalmente por las bajas remuneraciones a las que están sujetas sus ocupaciones en el mercado de trabajo, lo que vuelve a la pobreza y la indigencia una realidad para muchos de ellos. En esos casos, algún hecho que comprometa la capacidad laboral agrava el cuadro de pobreza e indigencia ya instalado. Se debe también considerar que la presencia de niños en los hogares es una agravante para la exposición a la pobreza de las familias encabezadas por trabajadores en situaciones precarias –ya sean independientes, informales o domésticos informales– no afiliados a la previsión social. Esto se observa en la tabla 15. En ésta, se evidencia que 38% de los hogares con niños, encabezados por trabajadores informales no contribuyentes de la previsión social, tenía en 2008 ingresos per cápita de hasta medio salario mínimo.

▬ Tabla 15 ▬

Distribución porcentual de viviendas con niños, dirigidas por trabajadores informales, no filiados a la seguridad social, por rango de Ingreso Familiar Per Cápita (RDPC). (%)

Categorías ocupacionales	Hasta ¼ de SM	De ¼ a ½ SM	De ½ a 1 SM	Más de 1 SM	Total (%)	Total
Otro empleado informal	3.9%	10.8%	15.1%	10.2%	40.0%	5,820,165
Trabajador doméstico informal	2.5%	5.8%	6.9%	2.5%	17.6%	2,562,703
Independiente	4.5%	10.5%	14.6%	12.8%	42.4%	6,177,793
Total	10.9%	27.0%	36.6%	25.4%	100%	14,560,661

Fuente: PNAD 2008/IBGE.
Elaboración: DISOC/ IPEA.

Se confirma, por tanto, que los trabajadores analizados y sus familias se encuentran en condición de gran vulnerabilidad, a pesar de

su participación activa en el mercado laboral. Es posible argumentar que tal vulnerabilidad estaría virtualmente mitigada, ya que las familias con ingresos per cápita de hasta un cuarto de SM e integradas por niños se calificarían como beneficiarias del PBF, el cual alcanza hoy un número de hogares próximo a los contabilizados anteriormente, como se ve en la tabla 18. Igualmente, cabe contraargumentar que el beneficio mencionado, aunque bienvenido, se vuelve poco significativo frente a condiciones más graves de vulnerabilidad como la de pérdida temporal de la capacidad laboral por parte de estos trabajadores.

Con la intención de ampliar la cobertura del seguro social contributivo, el gobierno brasileño ha adoptado medidas que ofrecen incentivos económicos a la afiliación a la previsión social, tanto para pequeños empresarios como para trabajadores autónomos, fundamentalmente, a través de la reducción de los costos financieros de afiliación. Por lo tanto, instituyó programas tales como “Simple” (o Simple Federal, Ley núm. 9.317/1996); el incentivo a la aportación de los independientes (Ley núm. 10.666/2003); el “Súper Simple” (o Simple Nacional, Ley Complementaria núm. 123/2006); el Programa Simplificado de Inclusión a la Previsión Social (Ley Complementaria núm. 123/2006) y, más recientemente, el Programa del Micro Emprendedor Individual (MEI) (Ley Complementaria núm. 128/2008). Los instrumentos legales referentes a estas medidas y sus objetivos son detallados a continuación.

Ley núm. 9.317/1996

Promulgada en cumplimiento a la norma constitucional que determinaba el estímulo a las micro y pequeñas empresas en el país, esta ley instituyó el Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones, que se hizo conocido como “Simple”. Su objetivo era unificar y simplificar la recaudación de impuestos federales de los micro y pequeños establecimientos, con el fin de volverlos formales. Por lo tanto, determinó impuestos reducidos –aunque progresivos– para estos establecimientos y que son aplicados sobre su facturación bruta. Fue así unificado el Pago del Impuesto sobre el Ingreso de Persona Moral (IRPJ); el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI); la Contribución Social sobre el Lucro Líquido; la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social; las contribuciones al Programa de Integración Social y para el Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público y las aportaciones a la previsión social de las personas morales, incidentes sobre las nóminas,

tal como fue previsto por la Ley Complementaria núm. 8.218/1991 y la Ley federal núm. 8.870/1994. Además, las empresas catalogadas como micro o de pequeña escala quedaron exentas del pago de contribuciones al sistema S, entre otros beneficios.

Ley núm. 10.666/2003

Modificó el sistema de recaudación de contribuyentes individuales (autónomos), que prestan servicios a empresas sin un vínculo de empleo. Según esta norma, en vez de pagar directamente el trabajador su aportación, la compañía retendrá 11% de su remuneración y será responsable del pago de esta aportación al INSS, junto con su cuota. Esta medida representó un crecimiento de 42.7% en la afiliación de contribuyentes individuales, entre 2002-2003, y de 82.3% entre 1998-2007.

Ley complementaria núm. 123/2006

Este único instrumento se orientó en dos direcciones:

- El Plan Simplificado de Inclusión a la Previsión Social, que busca la ampliación de la cobertura a los ciudadanos de bajos ingresos. Vigente desde mayo de 2007, esta ley complementaria redujo la tasa de aportación de los trabajadores autónomos y de los asegurados de bajos ingresos de 20% a 11%, garantizando todas las prestaciones del RGPS, excepto la jubilación por tiempo de aportación.
- El Programa Simple Nacional, o Súper Simple, que vino a sustituir al Simple Federal (Ley núm. 9.317/1996) y agregó a la lista de impuestos federales recaudados de manera simplificada a las micro y pequeñas empresas (IRPJ, CSLL, IPI, COFINS, PIS/PASEP y aportaciones a la previsión social) el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS), del Estado y el Impuesto Sobre Servicios (ISS), destinado a los municipios.

Aún en proceso de implementación, se encuentra la institución de la figura legal del micro emprendedor individual, derivada de la Ley Complementaria núm. 128, del 19 de diciembre de 2008. Ésta permite la formalización de los trabajadores independientes de las áreas urbanas con ingresos de hasta R\$36 mil por año y hasta un empleado, imponiéndole

a este tipo de empresas también un impuesto único, en sustitución del ICMS, del ISS y de las aportaciones de la seguridad social relacionadas con el trabajador. La medida también exenta a los MEI de impuestos y contribuciones federales (IRPJ, CSLL, IPI, COFINS, PIS/PASEP) y de la aportación a la previsión social del empleador.

A pesar de estas medidas –y de la escasez de estudios conclusivos sobre sus impactos–, el crecimiento del número de afiliados a la previsión social en los últimos años ha estado fuertemente asociado con el aumento de los empleos formales, el cual, por su parte, se vincula con el incremento del PIB. De hecho, la trayectoria reciente de afiliación parece indicar que el factor determinante de su ascenso sigue siendo el empleo formal. Cabe reflexionar, sin embargo, que en un futuro próximo las tasas de crecimiento del PIB –por más optimista que sean los pronósticos– no alcanzarán niveles suficientes para garantizar la formalización de todas las relaciones laborales en el país. En este sentido, la expansión de la cobertura de la previsión social pasará necesariamente por lograr una mayor eficacia de los incentivos dirigidos a los grupos excluidos de la protección conferida por la relación asalariada formal. Debe recordarse que la parte más significativa del gasto en previsión social se refiere a jubilaciones. Al considerar que la protección contra el riesgo de la vejez indigente ya fue prácticamente universalizada en Brasil, la extensión de la cobertura implicará gastos limitados a los demás riesgos como enfermedad, maternidad e invalidez. Y aun en este sentido, es necesario evaluar mejor en qué medida la política de asistencia social ya atiende parte de estas demandas de protección.⁵⁰

Efectivamente, es en el ámbito de la seguridad social donde el país afronta el desafío de universalizar la protección social, el cual será enfrentado por el segmento contributivo y por el pilar no contributivo del sistema brasileño de garantía de ingresos. A su vez, tal tratamiento impli-

⁵⁰ De hecho, en varios municipios los llamados beneficios eventuales de la asistencia social ofrecen beneficio a la maternidad, mientras el BPC dirigido a los discapacitados parece atender parte de la demanda del riesgo de invalidez no cubierto por la seguridad social. El programa Auxilio por Natalidad constituye una modalidad de los beneficios eventuales previstos en la LOAS. Según este proyecto, tienen derecho a ese auxilio las familias cuyo ingreso mensual per cápita sea inferior a un cuarto del salario mínimo. Se constituye como una prestación temporal no contributiva de la asistencia social, para reducir la vulnerabilidad provocada por el nacimiento de nuevos miembros en familias pobres. Como se trata de un beneficio bajo responsabilidad de las esferas subnacionales, no posee un valor fijo determinado. Su valor y su concesión son reglamentados por los consejos de asistencia social de los estados, el Distrito Federal y los municipios, debiendo, sin embargo, observar algunas disposiciones de carácter nacional –LOAS, Resolución del Consejo Nacional de Asistencia Social núm. 212/2006 y Decreto núm. 6.307/2007.

ca poner en el centro del debate sobre protección social la generación de pobreza y la reproducción de la desigualdad en el ámbito del mercado de trabajo. Se trata de ir más allá de la concepción tradicional de pobreza como reflejo de la incapacidad para el trabajo o de la exclusión del mundo laboral. El propio ejercicio del trabajo no ha garantizado la protección a los riesgos de pobreza e indigencia, al reproducir situaciones de precariedad a través de la combinación entre ingresos insuficientes y la falta de acceso a la protección contra los riesgos sociales clásicos.

5.4 Pobreza y mercado de trabajo

A fin de comprender mejor la especificidad de la protección de los ingresos operada a través del sistema de protección social y del PBF, en particular, es necesario superar la incertidumbre que permea la definición del público meta de ese programa como “los pobres”. Afirmar que se trata de un beneficio para los pobres, expresa insuficientemente la dinámica de vulnerabilidad que afecta a ese público y, por lo tanto, el alcance de las transferencias frente a la situación social que experimentan. Al tener como objetivo una mejor identificación de las situaciones sociales abarcadas en el ámbito de este programa, se presentará información relativa a la educación y a la inserción en el mercado de trabajo de sus beneficiarios.⁵¹

Los datos de las familias que están en el PBF indican el bajo nivel de escolaridad de los beneficiarios y su precaria inserción en el mercado laboral. De hecho, 52.7% de los beneficiarios ocupados, con edades entre 16 y 65 años, tiene como máximo cuatro años de estudios, lo que es necesario para concluir apenas la mitad de la primaria. Vale destacar que 18.4% de ellos no tiene siquiera un año de estudio, como lo muestra la tabla 16. Pero, además de la baja escolaridad, esos beneficiarios se caracterizan por sus bajísimos ingresos del trabajo. En efecto, los obtenidos por ellos están por debajo de los percibidos por otros trabajadores con el mismo nivel de escolaridad. Un trabajador beneficiario del PBF con nueve años de estudio, lo que corresponde a la primaria completa, percibe un ingreso promedio cerca de 43% menor que otro con el mismo nivel de escolaridad (tabla 16). De igual forma, un beneficiario del PBF con 12 años de estudios, secundaria completa, recibe la mitad de la remuneración pagada a los demás trabajadores con idéntico nivel de escolaridad, comparándose,

⁵¹ Para ese análisis, se recurrió a los datos de la PNAD 2006, pues en el momento de la realización de este trabajo, era la PNAD más reciente la que tenía disponible un suplemento sobre transferencia de ingresos.

una vez más, con el ingreso promedio del trabajo principal. Finalmente, la diferencia llega a 65 por ciento.

Al considerar a las personas con 15 años o más de estudios, se percibe que hay un problema de inserción en el mercado de trabajo del público meta del PBF que no se reduce a la escolaridad.

— Tabla 16 —

Comparación entre ingresos y escolaridad de la población ocupada y de la población beneficiaria del PBF, de 16 a 65 años - 2006

Categorías seleccionadas	Población ocupada de 16 a 65 años	Población ocupada de 16 a 65 años PBF	%	% (PBF)	Ingreso promedio trab principal (R\$)	Ingreso promedio trab principal (PBF) (R\$)	Diferencia entre ingreso promedio del trab princ (%)
Años de estudio							
< de 1 año	6,636,439	2,635,248	8.0	18.4	200	150	-25
1 año	1,720,913	621,738	2.1	4.4	275	160	-42
2 años	2,774,076	945,094	3.3	6.6	300	200	-33
3 años	3,888,409	1,189,833	4.7	8.3	350	200	-43
4 años	9,039,166	2,145,866	10.8	15.0	350	250	-29
5 años	5,191,908	1,248,735	6.2	8.7	350	250	-29
6 años	3,156,286	747,212	3.8	5.2	360	250	-31
7 años	3,693,009	826,675	4.4	5.8	375	250	-33
8 años	8,109,899	1,234,215	9.7	8.6	440	300	-32
9 años	2,810,882	516,370	3.4	3.6	350	200	-43
10 años	3,144,074	467,509	3.8	3.3	392	260	-34
11 años	20,792,036	1,515,960	24.9	10.6	560	350	-38
12 años	1,685,497	44,318	2.0	0.3	700	350	-50
13 años	1,352,417	19,848	1.6	0.1	800	443	-45
14 años	1,500,751	22,972	1.8	0.2	932	350	-62
15 años o más	7,563,700	33,499	9.1	0.2	1700	597	-65
Sin declaración	419,253	78,423	0.5	0.6	400	350	-13
Total	83,478,715	14,293,515	100	100	450	240	-47

Fuente: IBGE/PNAD 2006.
Elaboración: IPEA/DISOC.

En cuanto a la inserción laboral, es importante enfatizar la significativa participación en el mercado de trabajo de la población en edad activa que reside en hogares beneficiados por el PBF. Como lo muestra la tabla 17, la tasa de participación alcanza 72.5%, superior incluso a la correspondiente al mercado de trabajo en general: 70.1%, y a la de los no beneficiarios del programa: 69.6%. La participación en el mercado laboral tiene bases más precarias para los beneficiarios del PBF. La tasa de desempleo entre ellos (9.1%) es mayor que la registrada entre el público no beneficiario (8.1%) y que en la totalidad del mercado de trabajo (8.3%). Además, se percibe también que, además de los bajos ingresos apuntados anteriormente, la mayor parte de los trabajadores beneficiarios del PBF se encontraba al margen de la protección social en 2006: 75.2% de los ocupados no estaba vinculado a la previsión social; tasa bastante superior a la registrada para la totalidad de los ocupados (49.8%) en el mismo periodo. Para estos trabajadores, muchas veces la transferencia del PBF cumple las funciones desempeñadas por las prestaciones de la previsión social, como en el caso de aquellos beneficiarios desempleados sin seguro de desempleo o a los trabajadores sin acceso al apoyo médico o de maternidad.

▬ Tabla 17 ▬

Indicadores de participación en el mercado de trabajo y contribución a la seguridad social de los beneficiarios y no beneficiarios del PBF - 2006

Indicadores	Beneficiarios de PBF	No beneficiarios de PBF	Total
	%	%	%
Población Inactiva (PIA) / Población total	56.3	76.4	72.2
Población Económicamente Activa (PEA) / Población total	40.8	53.2	50.6
Tasa de actividad (PEA / PIA)	72.5	69.6	70.1
Ocupados *	90.9	91.9	91.7
Desempleados **	9.1	8.1	8.3
Ocupados no cubiertos por la seguridad social	75.2	44.8	49.8

Fuente: IBGE / PNAD 2006.

Elaboración: IPEA / DISOC.

* Condición de la actividad para personas con más de 15 años de edad.

** Condición de ocupación para personas con más de 15 años de edad.

La precariedad de los vínculos de trabajo de los beneficiarios del PBF es aún más evidente cuando se considera su posición en el empleo (tabla 18). De acuerdo con la PNAD 2006, un tercio de los beneficiarios del PBF ocupados eran empleados informales o domésticos informales, y cerca de un cuarto (25.9%), trabajadores independientes. Es bastante significativa también la cantidad de estos beneficiarios que laboraban sin remuneración, en la producción para el autoconsumo o en la autoconstrucción: 18.4% en total. Los bajos ingresos y la incertidumbre que los rodean son, sin duda, factores importantes que limitan la afiliación a la previsión social de este público, aunque sean beneficiarios de programas como el Micro Emprendedor Individual, Programa Simplificado de Inclusión a la Seguridad Social y otros.

▬ Tabla 18 ▬

Comparación entre ingresos de la población ocupada de 16 a 65 años, beneficiaria y no beneficiaria del PBF, según posición en la ocupación - 2006

Categorías seleccionadas	Población ocupada con 16 a 65 años	Población ocupada con 16 a 65 años (PBF)	%	% (PBF)	Ingreso promedio trab principal	Ingreso promedio del trab principal (PBF)
Posición en el trabajo principal en la semana de referencia					R\$	R\$
Empleado formal	27.913.126	2.490.414	33,4	17,4	600	400
Militar	268.668	15.800	0,3	0,1	900	312
Funcionario público basificado	5.534.530	329.092	6,6	2,3	1000	350
Otros empleados informales	14.965.966	3.457.856	17,9	24,2	350	260
Empleado no registrado	572	-	-	-	1500	0
Trabajador doméstico formal	1.805.350	225.315	2,2	1,6	350	350
Trabajador doméstico informal	4.672.477	1.276.696	5,6	8,9	200	150
Trabajador doméstico no registrado	783	-	-	-	400	0
Independiente	17.547.538	3.712.039	21,0	26,0	400	200
Empleador	3.724.802	160.091	4,5	1,1	1500	500
Trabajador en la producción para el autoconsumo	2.899.018	1.154.741	3,5	8,1	0	0
Trabajador en la autoconstrucción	10.4.989	21.368	0,1	0,2	0	0
Trabajador no remunerado	4.040.896	1.450.103	4,8	10,2	0	0
Total	83.478.715	14.293.515	100,0	100,0	450	240

Fuente: IBGE / PNAD 2006.
Elaboración: IPEA / DISOC.

De lo expuesto hasta aquí, se desprende que el PBF actúa en situaciones de desempleo/insuficiencia de ingresos por parte de las familias cuyos miembros en edad económicamente activa están desempleados o precariamente insertados en el mercado de trabajo. En ese sentido, se diferencia de la seguridad de ingresos provista en el ámbito de la previsión social, cuyos beneficios, cuando se dirigen a la población activa, buscan evitar que situaciones de imposibilidad para el ejercicio del trabajo –temporales o definitivas– se transformen en condiciones de pobreza para el trabajador y su familia. Parte de la garantía de ingresos ofrecida por el PBF parece operar –aunque precariamente– en las brechas de desprotección de la previsión social, por ejemplo, cumpliendo un papel de “seguro de desempleo”, “apoyo médico” o “apoyo a la maternidad” para trabajadores sin protección social.

No obstante, el campo de desprotección donde el PBF actúa es más amplio. Como se puede observar en los datos presentados, parte de los beneficiarios del PBF está insertada en el sector formal de la economía y cuenta también con protección social. Por lo tanto, el PBF acoge tanto a familias cuyos miembros adultos están insertados en formas precarias de trabajo, como a aquellos que, aun vinculados a empleos regulados y protegidos, no encuentran en el ejercicio del trabajo fuentes de ingresos capaces de asegurar una sobrevivencia digna. Sus ingresos no sólo están por debajo de la línea de pobreza definida por el programa, sino que muchas veces fluctúan en torno de ésta, lo que representa un significativo grado de incertidumbre en su vida cotidiana. Se constata que el PBF considera la insuficiencia y la volatilidad de ingresos como características típicas de algunas ocupaciones, independientemente del compromiso eventual, o definitivo, de la capacidad para el trabajo –lógica con la cual operan la previsión social y el BPC.

Es posible, de esta manera, afirmar que una comprensión más profunda sobre el papel que cumple este beneficio en la sociedad brasileña depende de un análisis integrado de la pobreza y el mercado de trabajo. A pesar de la mejora explícita observada en los últimos años, este mercado laboral se desarrolla perpetuando problemas estructurales. De esta forma, incluso suponiendo que se mantenga el comportamiento favorable del empleo en las próximas décadas, ciertamente persistirán ocupaciones más precarias, marcadas por los ingresos bajos y volátiles. Debido a esto, habrá un segmento de la sociedad en situación de vulnerabilidad de ingresos y, por consiguiente, demandante de protección a través de transferencias monetarias no contributivas.

En efecto, este contexto explica el mantenimiento de una base del PBF que, dirigido a los grupos más pobres, garantiza un ingreso independientemente de la composición de las familias. A su vez, los

beneficios variables reconocen, por un lado, la vulnerabilidad específica de los niños y adolescentes de familias en condición de pobreza y, por otro lado, la imposibilidad de enfrentar en el mercado de trabajo brasileño esta vulnerabilidad por la simple atribución de responsabilidad de las familias. Es en esta doble intervención, caracterizada por las dos bases que opera el programa, como se puede entender la relevancia del PBF en el contexto de la protección social brasileña.

Sin embargo, concluyendo esta sección, cabe destacar que la eficacia del PBF como instrumento de combate a la pobreza infantil aún tiene desafíos, sean institucionales o políticos. De hecho, en 2008, 47% de los niños brasileños de 0 a 15 años estaba en situación de pobreza. Es un número preocupante, ya que en el mismo año el PBF había alcanzado una cobertura bastante significativa. Antes de que tal observación suscite conclusiones equivocadas acerca de la capacidad del PBF para proteger a los más pobres, debe resaltarse que no hay evidencias de que la expansión del programa haya provocado un descenso en la calidad de su enfoque (Soares *et al.*, 2009). De esta manera, el elevado porcentaje de niños pobres, aun con la existencia del programa, sugiere la necesidad de fortalecer el PBF para combatir la pobreza infantil. Para enfrentar este problema, dicho programa tendría que operar con valores más altos de beneficios, en especial en lo que se refiere a su beneficio variable. Sin embargo, las dificultades para aumentar estos valores son importantes y no se limitan a las implicaciones presupuestales. En el debate público brasileño, el PBF es conocido principalmente por operar en beneficio de las familias con niños. Aun así, se atiende con cierta frecuencia a las demandas de sectores de la sociedad por la implementación de las llamadas “puertas de salida”, lo cual refleja una expectativa de que las propias familias se responsabilicen integralmente por sus niños. El desaliento con la transferencia de ingresos se expresa todavía con más claridad en las muestras de temor de que el PBF genere incentivos para la maternidad irresponsable. Tales resistencias no se manifiestan, sin embargo, ni frente al salario familiar ni frente a las deducciones del Impuesto sobre la Renta de Persona Física relacionadas con la existencia de hijos dependientes del contribuyente.

La temática de la pobreza infantil aún no es objeto relevante en el debate público brasileño. El corto alcance de éste y la débil legitimidad del fenómeno como problema social tampoco han permitido profundizar las demandas y planear servicios públicos de calidad en diversos campos, principalmente en los de la salud y la educación preescolar y primaria. Parece claro que la pobreza no se reduce a la privación de los ingresos, y que muchos de los componentes para tener una vida de calidad –como

seguridad pública o acceso a la justicia– no se encuentran disponibles en el mercado.⁵² Y especialmente en el caso de los niños, tanto el disfrute de las condiciones de bienestar como la construcción de oportunidades dependen del acceso a los servicios públicos de calidad. Esta discusión necesita ser ampliada, tanto en lo que se refiere a los ingresos y a los servicios como a la integración de ambas dimensiones.

6. Consideraciones finales

6.1 Perspectivas para la consolidación del sistema de garantía de Ingresos

Las secciones anteriores de este trabajo tuvieron por objetivo presentar los programas sociales brasileños que funcionan con beneficios monetarios y analizarlos desde la perspectiva de un sistema de garantía de ingresos a la población. Por lo tanto, se identificaron las características y el público meta de cada uno de los programas, los principios con los cuales se organizan, así como la protección instituida y las coberturas alcanzadas.

El análisis permitió constatar que los beneficios monetarios, elemento constituyente del SBPS desde sus inicios, junto con la institución de la previsión social, tuvieron una importancia acentuada en las últimas dos décadas, gracias no sólo a la ampliación de la población cubierta y al volumen de los recursos erogados, sino también a la extensión de las situaciones sociales amparadas y a la naturaleza de la protección asegurada. De la protección limitada a los riesgos sociales ofrecida a los trabajadores formales, y efectuada mediante beneficios de naturaleza contributiva, los beneficios monetarios se extendieron a otros públicos y abarcaron nuevas fuentes de vulnerabilidad. En consecuencia, los impactos positivos se hicieron sentir tanto en el ámbito de la reducción de la pobreza y la desigualdad, como en lo referente al mantenimiento del consumo de las familias y a la sustentabilidad de la economía, en momentos de crisis de la actividad productiva.

Este capítulo también mostró algunos elementos del cuadro de desprotección que emerge del actual perfil del sistema brasileño de garantía de ingresos. Se destaca la amplia difusión de la informalidad en las relaciones laborales, frecuentemente asociadas con la inestabilidad y la precariedad de ocupación e ingresos. Las inserciones precarias en

⁵² Kerstenetzky (2009).

el mercado de trabajo se desdoblan, por un lado, en la limitada cobertura de la población activa en materia de previsión social y, por el otro, en los ingresos insuficientes obtenidos por las familias, con repercusiones incluso en las altas tasas de pobreza infantil.

Las dificultades enfrentadas por el sistema de garantía de ingresos van, sin embargo, más allá de la temática de la cobertura. Como también se trata en el capítulo 2 de este volumen, el perfil regresivo de la carga fiscal nacional limita negativamente el impacto distributivo de los programas públicos que funcionan con beneficios monetarios contributivos o no contributivos, ya sea con el objetivo de ofrecer protección ante los riesgos sociales o mediante el combate a la pobreza. Paralelamente, el alto nivel de gasto público asociado a los programas de garantía de ingresos continúa representando un duro esfuerzo para el país, presionado por demandas variadas, en el marco de las premuras y presiones que caracterizan los difíciles embates en torno de los fondos públicos.

En este contexto, los debates en torno a las alternativas para el desarrollo futuro del sistema de protección social y, en particular, de esos programas de garantía de ingresos, implican significativas divergencias. Por un lado, hay una relativa convergencia en cuanto al reconocimiento de que el modelo de protección social meritocrático corporativo que funcionó hasta la década de 1980 fue rebasado por las normas adoptadas en la Constitución Federal, especialmente las relacionadas con la seguridad social.⁵³ Sin embargo, la evaluación en términos de las ganancias conseguidas por el nuevo modelo, así como las perspectivas respecto a su viabilidad, dividen a los analistas y generan diferentes propuestas. De hecho, con fundamento en distintos diagnósticos sobre la situación social y las prioridades del gasto público, así como en diferentes expectativas sobre el crecimiento económico y la trayectoria del mercado de trabajo, se han presentado para el debate público algunas alternativas, cuyos posibles impactos merecen ser aquí rescatados y analizados, aunque sea de forma preliminar. Tres agendas destacan en la discusión pública nacional que ofrecen diferentes perspectivas de desarrollo del sistema brasileño de protección social, las cuales se discutirán en esta sección: la primera, que aquí se denominará como protección residual; la segunda, protección universal básica, y la tercera, consolidación de la seguridad social. Estas diferentes perspectivas plantean opciones posibles a la actual matriz brasileña de garantía de ingresos, pero con repercusiones importantes sobre otras áreas de la política social.

⁵³ Sobre el patrón meritocrático-corporativo y el nuevo pacto organizado que involucró el concepto de seguridad social, véase el capítulo 2 de esta publicación.

Es un hecho que las agendas que se discutirán, así como los modelos alternativos de protección social que ellas implican, se pueden fortalecer o debilitar como posibilidades estratégicas al interrelacionarse con la coyuntura económica y social. O sea, las transformaciones en la dinámica productiva, en el escenario macroeconómico y en las condiciones de vida afectan los escenarios a largo plazo, volviendo más o menos atractivas o factibles algunas de las opciones en disputa. Pero es pertinente reconocer que los sistemas de protección social son, sobre todo, apuestas por un modo de sociabilidad en las que el papel del Estado y el desempeño del mercado y las redes de protección tradicionales son valorados de diferente manera y asociados a distintas potencialidades, sean productoras o destructoras de bienestar. En este contexto, se buscará plantear, aunque de forma rápida, las tres agendas alternativas actualmente identificables en el debate público, al analizar los diagnósticos que las sustentan y sus posibles implicaciones.

6.2 Protección residual

La inscripción de nuevos derechos sociales en la CF/88 fue recibida con entusiasmo por quienes consideraban la afirmación y ampliación de estos derechos como un supuesto para la consolidación de la democracia y de un modelo de desarrollo inclusivo en el país. Sin embargo, ésta no fue la única reacción que suscitó este hecho.

En sentido inverso, los críticos con diferentes matices se sumaron a una condena enfática de este proyecto, al ser percibido como “excesivo” y “anacrónico”, capaz de comprometer no sólo el equilibrio de las cuentas públicas, sino el propio crecimiento económico. Para hacerle frente, se elaboró una nueva agenda que propone un conjunto de reformas.⁵⁴ Dicha agenda se organizó con base en el principio de la imperiosa necesidad de limitar la intervención del Estado, y se concentró en el objetivo de erradicar la pobreza, al tener como estrategia principal la adopción de programas de transferencia de ingresos enfocados en los segmentos más pobres de la población. De ahí su denominación, protección residual, que remite a la tipología de Estados de Bienestar de Titmus (1958), *apud* Esping-Andersen (1989), para describir un tipo de Estado que en el campo de las políticas sociales se compromete sólo con los “grupos marginales de la sociedad” (Esping-Andersen, 1989).⁵⁵

⁵⁴ Sobre las reacciones al texto constitucional y las reformas que éstas inspiraron durante la década de 1990, véase a Fagnani (2007).

⁵⁵ En contraste con el modelo institucional –que preconiza la intervención amplia

La idea de un Estado social mínimo, pero eficiente en el uso de los recursos públicos y efectivo en la finalidad de combatir la pobreza, ganó fuerza a lo largo de la década de los noventa, apuntando hacia un cambio profundo del sistema brasileño de protección social diseñado en 1988, que evidenciaba características del modelo institucional.⁵⁶ Se contraponía a éste un modelo residual, cuya tendencia principal sería conferir centralidad a los programas focalizados de transferencia de ingresos y que, por otro lado, reduciría el alcance a la aplicación de recursos públicos en los demás instrumentos de garantía de ingresos: la previsión social –principalmente en el segmento rural subsidiado– y el BPC. Al proteger exclusivamente a aquéllos en una condición real de necesidad, con énfasis en las transferencias condicionadas, el Estado no tendría el compromiso de operar otras formas de transferencia de ingresos, al devolverle a los individuos y a las familias la responsabilidad de la garantía de su bienestar.⁵⁷ La perspectiva que se diseñaba era que, cubriendo activos e inactivos, los programas de ingresos focalizados no sólo aportarían una protección efectiva a las situaciones de pobreza extrema, sino que permitirían concentrar los esfuerzos públicos entre los más necesitados.

Estas propuestas ponían especial énfasis en la operación de condicionalidades, pilar central del nuevo modelo de intervención social. Las familias beneficiarias deberían ser estimuladas para cumplir algunas actividades que promovieran el desarrollo de las capacidades de sus miembros, en especial de los niños.

Las condiciones deberían operar como incentivos para mejorar el nivel educacional y las condiciones de salud, y así permitir mejores perspectivas de inserción en el mercado de trabajo. En este sentido, sería aún necesario el perfeccionamiento continuo de su focalización, así como su progresiva integración con otras políticas sociales dirigidas a los más pobres. Finalmente, asociado a estas directrices, se imponía el fortalecimiento de políticas con miras a operar “puertas de salida” para las familias beneficiarias, al agregar las nuevas condiciones a las ya existentes. Por lo tanto, se debería promover la integración de los programas de transferencia de ingresos con el sistema público de empleo y organizar

del Estado a través de políticas universalistas incidentes sobre “todas las arenas distributivas vitales para el bienestar social”, el modelo de protección residual de Titmus se refiere a Estados que sólo admiten responsabilizarse por el bienestar social de los individuos cuando la familia o el mercado fallan. Véase a Titmus (1958), *apud* Esping-Andersen (1989).

⁵⁶ Tal como lo presentó Titmus, *op. cit.*

⁵⁷ Holzmann y Jorgensen (2000).

la oferta de servicios asistenciales articulándolos con programas de integración productiva.

En la década de los noventa, esta agenda ganó amplia adhesión en el país, lo que redundó en la implementación de diversos programas de transferencia de ingresos por parte del gobierno federal a partir del año 2000, los cuales fueron unificados después en el PBF, en 2003. Sin embargo, conforme ya se mencionó anteriormente, la adopción del PBF no implicó la reducción del espectro del sistema de protección social público ni de los programas que, en su interior, funcionan con beneficios monetarios. En los años más recientes, se puede hablar de cierto retroceso de la agenda de la protección residual, lo que se puede explicar, al menos en parte, por la mejora de los indicadores económicos y sociales del país en el periodo, que permitió el apaciguamiento de tensiones políticas y conflictos distributivos en torno al presupuesto público.

Sin embargo, un escenario económico adverso –de bajo crecimiento, aumento del desempleo y mayores restricciones fiscales– puede recuperar fuerza en la medida en que, para un conjunto de actores sociales relevantes, adeptos de una lectura económica más ortodoxa, sus supuestos –necesidad de contención del gasto público, liberación de recursos públicos para inversiones en el sector productivo y ampliación del ahorro interno– permanecen como válidos.

Al tomar en cuenta las incertidumbres futuras, cabe evaluar los méritos y las debilidades de la agenda de la protección social residual, no sólo por la perspectiva de su adecuación a un programa de gestión macroeconómica, sino por la de su contribución al fortalecimiento de la integración y cohesión de la sociedad brasileña. En este sentido, cabe no menospreciar el hecho de que la brasileña es una sociedad profundamente desigual, marcada por grandes distancias sociales y simbólicas. Una agenda de protección social residual, que limite la responsabilidad del Estado a los “más pobres” y extienda la mercantilización de las diversas normas de protección social (seguro de desempleo, previsión social, acceso a la salud), puede favorecer el agravamiento de la desigualdad de ingresos y aumentar los diferenciales de calidad entre los servicios ofrecidos y el modelo de oportunidades disponibles para los diferentes grupos sociales, ampliando de esta manera el riesgo de dualidad de la sociedad.

La concentración de esfuerzos y recursos públicos en la protección de los “más pobres” y la transferencia de la función de protección de los “más ricos” al mercado aumentarían la desprotección de aquellos sectores de la población que, al no estar en situación de necesidad, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad e incertidumbre. Se incluyen aquí los

segmentos sociales que dependen del trabajo para obtener medios para su sobrevivencia y que, al no poder ejercerlo, encuentran amparo en los seguros sociales públicos.

Contra estos argumentos, se podría interponer aquel que asevera que la disminución del gasto público, la reducción de la carga tributaria que ésta permitiría, junto con la privatización de los servicios sociales, conferirían tal dinámica a la economía que ésta se volvería capaz de ampliar significativamente las condiciones de los segmentos intermediarios para “comprar” su protección en el mercado; y que la propia oferta de esta protección por parte del mercado, altamente competitiva y adecuadamente regulada, cumpliría los patrones necesarios de calidad y equidad. No es esto, sin embargo, lo que indica la experiencia de otros contextos nacionales donde se adoptó la agenda de la protección social residual. En este sentido, el caso de Estados Unidos en el campo de la salud es paradigmático. En este país, la falta de cobertura de vastos estratos de la población, respecto a planes o seguros de salud, ha sido persistente y marcada por la baja calidad de la oferta de los mismos.

6.3 Universalismo básico

La crítica al modelo universalista de protección social brasileño, en especial en lo que se refiere a su alto nivel de gasto y a su baja efectividad entre los más pobres, ha evolucionado en años recientes hacia una nueva agenda propositiva. Ésta también se sustenta en una evaluación crítica de los programas de transferencia de ingresos implementados en las últimas décadas por los países en desarrollo, en especial los de América Latina. A pesar del reconocimiento de los impactos positivos de tales programas en la reducción de la pobreza, la crítica se concentra en algunas de sus características: sus políticas transitorias, de baja calidad y, en la mayoría de los países, incapaces de incluir a partes significativas de los sectores vulnerables.⁵⁸

Por otro lado, estos críticos tampoco se adhieren a la agenda de la protección residual, bien sea por su perspectiva de limitar la responsabilidad estatal al combate a la pobreza mediante programas de transferencia de ingresos focalizados, o por su recomendación de delegar al mercado la provisión de los beneficios y servicios sociales. En este sentido, reconocen los riesgos de profundizar la segmentación social en los países latinoamericanos, así como de comprometer el acceso a los servicios sociales

⁵⁸ Véase a Filgueira *et al.* (2006).

de amplias porciones de la población que engendraría la privatización de éstos. Entienden también que los programas de transferencia de ingresos, condicionales o no, no enfrentan efectivamente las causas de la reproducción de la desigualdad sino, por el contrario, las refuerzan, debilitando aún más la cohesión social existente en estos países y ampliando la desprotección y la vulnerabilidad social de varios de sus segmentos.

En este contexto, se propone la ampliación de la presencia del Estado en el campo social, al garantizar la oferta universal y de calidad de un conjunto mínimo de beneficios y servicios.⁵⁹ La elección de este “conjunto mínimo” se dio en función de las características socioeconómicas de cada país, preservando cualquier presión excesiva sobre los presupuestos públicos. En el campo de la garantía de ingresos, cobran importancia las propuestas de instituir un beneficio universal para niños, además de un beneficio básico universal no contributivo para adultos mayores, así como un ingreso mínimo para los inactivos.

La idea de creación de beneficios mínimos universales ha avanzado efectivamente en el contexto brasileño, asociada con la propuesta de ofrecer un ingreso a los adultos mayores que sustituya los beneficios monetarios no contributivos y semicontributivos actualmente existentes (BPC y previsión social rural). El beneficio básico universal a los adultos mayores, de naturaleza asistencial y no vinculado al salario mínimo, puede representar un nuevo conjunto institucional en el ámbito de la seguridad social. Por un lado, instituiría un ingreso anclado en la ciudadanía, capaz de garantizar un nivel mínimo a todos los adultos mayores e impedir la reproducción de situaciones de pobreza extrema. Por el otro, reduciría los gastos que implican los subsidios a la previsión social y al beneficio asistencial a los adultos mayores, ambos con bases fijadas en un salario mínimo. En este nuevo ámbito institucional, la previsión social sería objeto de una nueva reglamentación, que fortalecería la vinculación entre la aportación y el beneficio, pudiendo evolucionar hacia la transferencia al sector privado de parte de la integralidad de la cobertura de los riesgos sociales de los trabajadores, incluyendo el riesgo de vejez e invalidez.

Si es un hecho que tal propuesta se orienta hacia la afirmación de un derecho amplio e incondicional, ésta puede representar, sin embargo, un retroceso real en la garantía de protección social proporcionada actualmente en el país. En el caso de los adultos mayores, conviene recordar que Brasil prácticamente universalizó la cobertura de la garantía de ingresos. Tal conquista se asienta en la articulación de un pilar contributivo y de uno no contributivo, cuyas coberturas se complementan, garantizando

⁵⁹ Véase el prefacio de Molina (2006).

que haya sido prácticamente superada la situación de indigencia entre los adultos mayores.⁶⁰

La implementación de un nuevo beneficio universal a los adultos mayores representaría una significativa modificación en la institucionalidad de la protección social brasileña, al mismo tiempo que poco contribuiría a garantizar la protección social en el ámbito de los ingresos a este público. La creación de un beneficio asistencial universal para los adultos mayores desvinculado del salario mínimo implicaría el establecimiento de una vulnerabilidad de los ingresos prácticamente superada por el sistema brasileño de seguridad social. De hecho, para incluir a cerca de 7% de los adultos mayores brasileños que no cuentan con cobertura de la seguridad social, la propuesta de universalización basada en la operación de un beneficio de valor inferior al salario mínimo podría provocar algunos impactos que deben ser analizados con atención.

Por un lado, implica considerar que atender las necesidades básicas cueste menos a los adultos mayores que a los demás segmentos de la población, en especial a los trabajadores activos. Al considerar que tanto la jubilación como el BPC se califican como políticas de garantía de un ingreso sustitutivo –que repone los ingresos de aquellos que, por su edad o incapacidad, no participan del mercado de trabajo–, su valor mínimo fue asociado con el salario mínimo debido a que la finalidad de éste consiste en asegurar el mantenimiento de las necesidades básicas. La suposición de algún exceso en esta política de base de beneficios a los adultos mayores no parece estar fundamentada en ningún estudio sobre las condiciones de vida o las necesidades sociales de este grupo de la población.

Cabe recordar que si de hecho propuestas como el beneficio universal para los adultos mayores tendrían un impacto real en la reducción del gasto social y en la completa eliminación de la pobreza extrema entre los adultos mayores, implicarían, paradójicamente, la ampliación de la pobreza entre los adultos mayores y las familias brasileñas. Esto se debe a que, como ya apuntaron algunas simulaciones sobre las tasas de pobreza en el país, los beneficios sociales con valores reducidos combaten las situaciones de miseria, pero no permiten que la mayoría de las familias beneficiarias se eleven por encima de las líneas de pobreza.

⁶⁰ Las objeciones planteadas a la operación simultánea de un pilar contributivo y uno no contributivo –ya sea el estímulo a la informalidad y la falta de estímulos al mantenimiento de la contribución a la seguridad social– no encontraron, hasta el momento, comprobación empírica. Esto parece que se debe al hecho de que: a) la contribución no da acceso sólo a la cobertura del riesgo de vejez, sino a un conjunto bastante más extenso de protecciones, y b) el empleo reglamentado y el contrato formal de trabajo aportan otras ventajas al trabajador, además del acceso a la seguridad social.

El riesgo de duplicación en el SBPS tampoco se evitaría con la adopción de los beneficios mínimos universales, si a los más pobres se les asignan beneficios de valores muy inferiores al salario mínimo, mientras los trabajadores con mejores trayectorias laborales cuentan con beneficios contributivos de valor por lo menos igual al salario mínimo. Por eso, sustituir mecanismos que subsidien los sistemas de seguridad social y asistencial desde dentro –permitiendo que dos tercios de los adultos mayores reciban beneficios del mismo valor, correspondientes a un salario mínimo– por un sistema que ampliaría significativamente la distancia entre los beneficios contributivos y los no contributivos, no parece constituir propiamente un avance para la política social. Con todo, no se puede minimizar la necesidad de incluir a 7% de los adultos mayores aún sin cobertura de la protección social brasileña. Sin embargo, por los argumentos aquí expuestos, no parece que la mejor estrategia para viabilizar tal inclusión con relativo éxito sea alterar toda la ingeniería de la protección social ya instituida para ese público.

El ejemplo de una propuesta como la del beneficio universal a los adultos mayores sirve, en el caso de la garantía de ingresos, para apuntar las dificultades subyacentes a la agenda del universalismo básico. Son dificultades particularmente relevantes en el contexto de desigualdades sociales como las observadas en Brasil. Atender las necesidades básicas sí debe ser garantizado a todos los ciudadanos. Pero, en el caso brasileño, se logró la organización de una ingeniería institucional que permite el acceso a un valor digno del beneficio no contributivo, el cual representa el reconocimiento de la contribución de todo ciudadano a la construcción social colectiva, así como de su derecho de participación en la riqueza social producida. Efectivamente, en este caso, parece ser menos la afirmación de la universalidad en sí –además ya afirmada progresivamente como principio en el caso de los adultos mayores y que empieza a serlo en el de la garantía de ingresos a los niños–,⁶¹ pero sin la garantía de niveles significativos de acceso a ingresos y a servicios de calidad, lo que hace la diferencia en el ámbito de la protección social.

⁶¹ Si es cierto que el PBF no se instituye como derecho en Brasil, garantizando su reclamación y el atendimento automático a aquellos que demuestren cumplir las condiciones fijadas por el programa, su significativa cobertura prácticamente instituyó el reconocimiento del derecho de acceso al complemento de ingresos en los casos de familias con niños en situación de pobreza extrema. El PBF garantiza una cobertura de 36.4% de los niños. Si se suma su cobertura a la efectuada por el pago del ingreso familiar y a las exenciones del Impuesto Sobre la Renta, se obtiene un nivel de 67.3% de cobertura de los niños brasileños en el campo de la garantía de ingresos, a través de un beneficio monetario directo o indirecto (Soares *et al.*, 2010). Pero faltan por enfrentar los problemas del valor diferenciado de los beneficios y la falta de cobertura aún existente.

6.4 Protección asegurada por la seguridad social

Las agendas y los escenarios alternativos diseñados anteriormente se afirmaron como opciones críticas al modelo adoptado por la Constitución Federal que, en el campo de los ingresos, consolidó a los BPS en sus pilares, contributivo y no contributivo, sustentados por las aportaciones de trabajadores y empleadores, así como por una amplia participación de recursos fiscales. Por un lado, efectivamente se amplió el pilar contributivo, con la inclusión de los trabajadores rurales, posteriormente complementado por los esfuerzos para incluir a los trabajadores informales. Sin embargo, la limitada capacidad contributiva de los nuevos grupos promovió la necesidad de ampliar los recursos presupuestales. Por el otro, la Constitución instauró el pilar no contributivo, reconocido como un derecho social de los adultos mayores y las personas con discapacidad en situación de pobreza. Este pilar fue complementado, a su vez, por los programas condicionales de transferencia de ingresos, y consolidado por el PBF, ampliando los gastos públicos en el campo de la garantía de ingresos. De hecho, a pesar de no haber sido creados e implementados de forma paralela a los demás programas de garantía de ingresos, el PBF no ha implicado una reforma en la naturaleza del sistema brasileño de protección social; por el contrario, como se mostró en este capítulo, ha expandido el SBPS a públicos hasta entonces desprotegidos y ha alargado su objetivo protector rumbo a la ampliación de los derechos sociales señalados por el texto constitucional.

Como consecuencia, se asistió a la transición de un modelo de protección social ocupacional⁶² o meritocrático a un régimen más abarcador, en donde los derechos sociales no se fundamentan únicamente en el trabajo, sino que pasan a vincularse con la condición de ciudadanía. Es decir, el proceso de ampliación de la garantía de ingresos observado en Brasil en las últimas dos décadas trata sobre la construcción de ciudadanía social. Sin embargo, este proceso resultó en la acumulación de programas y ha sido objeto de críticas, pues no tuvo en el principio de la equidad uno de sus supuestos organizativos, sino que, por el contrario, mantuvo privilegios corporativos y reforzó desigualdades en el ámbito de la protección social.

No obstante, este tipo de críticas parece ser poco pertinente en el caso de la experiencia brasileña reciente. Resulta difícil hablar de privilegios corporativos cuando tres cuartos de las prestaciones de la previsión social del RGPS se mantienen en el valor de hasta dos salarios

⁶² Véase a respecto a Aureliano y Draibe (1989).

mínimos y el tope máximo se limita a 7.3 SM (datos de diciembre de 2009). Como se vio en el transcurso de este texto, los niveles de cobertura de algunos riesgos sociales (vejez y viudez) son significativos. Además, la inclusión de grupos dotados de baja capacidad contributiva, así como el uso de mecanismos generales de financiamiento para sustentar una parte significativa de los beneficios dirigidos a este público, también revelan la ampliación de los derechos de ciudadanía. En los casos de maternidad y de la existencia de niños en la familia,⁶³ los instrumentos de garantía de ingresos se han expandido más allá de los asalariados o de los contribuyentes a los seguros sociales. En el contexto actual, es probable que en situaciones de enfermedad y desempleo la garantía de ingresos del SBPS sea menos efectiva y más desigual.

Pese a las dificultades mencionadas para la integración de programas y beneficios, el mantenimiento de los niveles de inseguridad y la fijación de metas claras de protección, es en el campo del financiamiento donde emergen las mayores contradicciones del actual modelo y se revela su naturaleza no equitativa. De hecho, la elaboración de una matriz de garantía de ingresos en la seguridad social brasileña, con las características aquí descritas, implicó un significativo aumento del gasto social en el periodo posconstitucional, el cual descansó en buena medida sobre un modelo de financiamiento inclinado en exceso hacia los grupos más pobres de la población, minimizando su impacto distributivo, como ya se trató en el capítulo 2 de esta publicación.⁶⁴

Sin una reforma en los mecanismos de financiamiento de estos programas, los impactos sociales y distributivos de las políticas sociales de garantía de ingresos continuarán estando muy comprometidos.

7. Consideraciones finales

La consolidación de un modelo integral de garantía de ingresos en Brasil implica no solamente el fortalecimiento de mecanismos eficaces para el combate a la pobreza y la desigualdad, sino fortalecer también las garantías de ingresos y la integración con las políticas de protección frente al mundo del trabajo y a los riesgos sociales. Las políticas y programas sociales que funcionan con beneficios monetarios pueden aportar protección frente a las situaciones de pobreza, producir impactos en la reducción de la

⁶³ La referencia aquí no se limita sólo al PBF, sino a los beneficios eventuales de la asistencia social y los ingresos familiares.

⁶⁴ Véase el capítulo 2 de esta publicación.

desigualdad de ingresos y actuar preventivamente ante las situaciones de vulnerabilidad y riesgo social. Es decir, sólo en un horizonte amplio, de integración de mecanismos compensatorios con medidas preventivas, podemos hablar de un sistema de garantía de ingresos en Brasil. Debido a la amplia cobertura lograda y a las diversas funciones desempeñadas, los desafíos han sido significativos en este campo, particularmente en lo que respecta a la dualidad de la protección social brasileña, dentro de un modelo que opera con principios, instituciones, presupuestos y fondos públicos diferenciados.

Finalmente, es necesario rechazar enfáticamente el confinamiento de la temática de la pobreza a la órbita exclusiva de los programas de garantía de ingresos o, incluso, de la política social. No se puede minimizar la complejidad del debate sobre la relación entre política social y desarrollo nacional. Desde una perspectiva del desarrollo con equidad, la política social tiene un papel importante que cumplir, el cual se traduce en tres ejes distintos:⁶⁵ a) derechos sociales como promotores de oportunidades y capacidades necesarias para la inclusión social de los grupos históricamente marginados de los beneficios del crecimiento económico; b) redistribución de ingresos, al promover la igualdad e inducir la inversión productiva, y c) promoción de la demanda real a través del gasto social.

Frente a tal paradigma de desarrollo, se constata el relativo éxito de la política social brasileña aplicada después de la CF/88, en la medida en que provee algunos de los “bienes primarios” y “capacidades” esenciales al desarrollo con equidad (Delgado y Theodoro, 2005). Efectivamente, la política social ha contribuido a la construcción de un nuevo nivel de integración y cohesión social, al fortalecer derechos, promover igualdad y modificar el cuadro de la pobreza. Sin embargo, hay que reconocer su limitado alcance redistributivo, lo que, a su vez, se relaciona con el carácter regresivo de su financiamiento. Por otro lado, como se muestra en el capítulo 3 de este libro, el gasto social cumple un papel importante y dinámico en la economía brasileña, ya que los programas y políticas más progresivos son exactamente aquéllos cuya contribución es más efectiva para el crecimiento económico. En resumen, al considerar en conjunto la política social –con su orientación a la igualdad– y el impacto económico del gasto social, se puede concluir que la política social en vigor se adapta a un proyecto de desarrollo con justicia, a pesar de la necesidad de perfeccionarla, e incluso de su financiamiento.

⁶⁵ Sobre el paradigma de desarrollo con equidad, así como su relación con la política social, véase a Delgado y Theodoro (2005).

Sin embargo, hay un límite claro en cuanto al alcance de la política social, cuando se vislumbra una modificación real de las relaciones sociales y de las grandes desigualdades que ellas reproducen. En este sentido es necesario reconocer la relevancia del modelo de crecimiento económico perseguido, y no sólo de su ritmo o intensidad. Se trata fundamentalmente del modo como el proceso de crecimiento incorpora –o no– las porciones de la PEA desocupadas o subocupadas, en particular aquellos trabajadores con menor calificación. En el caso de los instrumentos de garantía de ingresos, su impacto tiene un límite representado por el desafío de ofrecer, a las poblaciones más vulnerables, oportunidades para una mejor inserción laboral, dada por la mayor productividad de su trabajo y por relaciones laborales más estructuradas.

La consolidación de una estrategia de desarrollo con equidad también requiere, por lo tanto, un modelo de crecimiento económico que promueva la elevación de la productividad de segmentos de la fuerza de trabajo históricamente excluidos de los mercados estructurados y de los circuitos más dinámicos del proceso de generación de riqueza. Ciertamente, en este último aspecto, la política social tiene un papel trascendente que cumplir, ya sea en materia de reglamentación de las relaciones de trabajo o en la distribución de las ganancias de la productividad –evitando su apropiación sólo por algunos segmentos de los trabajadores–, de modo que garantice efectivamente la inclusión social y la redistribución de ingresos. Pero la transformación requiere también políticas específicas de fomento a la producción y al empleo. Desde esa perspectiva, la modificación de la situación social rumbo al paradigma del desarrollo con equidad demanda esencialmente una articulación virtuosa entre el conjunto de la protección social y la política económica; articulación aún en proceso de consolidación.

- Aureliano, L. y S. M. Draibe (1989), “La especificidad del *Welfare State* brasileño”, en MPAS/ CEPAL. *Economía y desarrollo: reflexiones sobre la naturaleza del bienestar*, vol. 1, Brasilia.
- Batista, L. et al. (2009), “Los adultos mayores en situación de dependencia y la protección social en Brasil”, en *Texto para Discusión*, núm. 1402, Brasilia, IPEA.
- Caetano, M. A. (Org.) (2008), *Seguridad Social en Brasil: debates y desafíos*, Brasilia, IPEA.
- Campos, A. y M. Pochmann (2008), “Mercado de trabajo y previsión social en Brasil”, en Fagnani, E., W. Henrique y C. G. Lúcio, (Org.). *Seguridad Social: ¿cómo incluir a los excluidos? Una agenda dirigida al desarrollo económico con distribución de ingresos*, São Paulo, LTr.
- Cardoso Jr., J. C. y L. Jaccod (2005), “Políticas sociales en Brasil: organización, cobertura y tensiones de la acción estatal”, en Jaccoud, L. (Org.). *Cuestión social y políticas sociales en Brasil contemporáneo*, Brasilia, IPEA.
- Castel, R. (1998), *Las metamorfosis de la cuestión social*, Petrópolis, Vozes.
- Chaibub, J. y L. Jaccoud y P. El-Moor (2010) “La consolidación de la asistencia social en Brasil y sus desafíos (1988-2008)”, en *Texto para Discusión*, Brasilia, IPEA. En prensa.
- Delgado, G, L. Jaccoud y R. Nogueira (2009), “La Constitución de 1988 y la seguridad social: redefiniendo el alcance de la ciudadanía”, en *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 17, Brasilia, IPEA. Disponible en: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociales/bps_17volume01.
- Delgado, G. y M. Theodoro (2005), “Desarrollo y política social”, en Jaccod, L. (Org.). *Cuestión social y políticas sociales en Brasil contemporáneo*, Brasilia, IPEA.
- Donadon, J. y D. P. Montenegro (2009), *Agenda hemisférica del trabajo decente en las Américas*. Reporte final, Brasilia, MPS. Mimeografiado.
- Dufor, P. y G. Boismenu y A. Noel (2003), *L'aide lau conditionen el: la contraparty dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montreal, Presses de l'Universites de Montreal.
- Esping-Andersen, G. (1989), “The three political economies of the welfare state”, en *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 26, núm. 1, pp. 10-36.
- Fagnani, E. (2007), “Seguridad social en Brasil (1988-2006): largo calvario y nuevos desafíos. Cesis”, en *Carta Social y del Trabajo*, núm. 7, Campinas, septiembre-diciembre.
- _____ (2008), “Los profetas del caos y el debate reciente sobre la seguridad social en Brasil”, en Fagnani, E., W. Henrique y C. G. Lúcio (Org.). *Seguridad Social: ¿cómo incluir a los excluidos? Una agenda dirigida al desarrollo económico con distribución de ingresos*, São Paulo, LTr.
- Filgueira, F. et al. (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Molina, C. *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Giddens, A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen, (2000), “Social management: a new conceptual framework for social protection, and beyond”, en *Social Protection Discussion Paper*, núm. 6, Washington, DC, Banco Mundial.
- IPEA (2007), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 13, Brasilia, IPEA. Disponible en: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociales/bps_13/BPS_13_completo.pdf.
- _____ (2009), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 17, Brasilia. Edición especial: Veinte años de la Constitución Federal. Disponible en: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociales/bps_17/volume01/07_capt04.pdf.
- _____ (2010), “Previsión y asistencia social: efectos en el ingreso familiar y su dimensión en los estados”, en *Comunicados del IPEA*, núm. 59, Brasilia. Disponible en: www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/comunicado/100722_comunicadoipea59.pdf.
- Jaccoud, L. (2005), *Cuestión social y políticas sociales en Brasil contemporáneo*, Brasilia, IPEA.
- _____ (2009), “Pobres, pobreza y ciudadanía: los desafíos recientes de la protección social”, en *Texto para Discusión*, núm. 1372, Brasilia, IPEA. Disponible en: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tdes/td_1372.pdf.
- _____ (2010), “Los riesgos sociales y la pobreza frente a la reconfiguración de los sistemas de protección social”, en *Texto para Discusión*, Brasilia, IPEA. En prensa.
- Kerstenetzky, C. (2009), “Pobreza en Brasil: nuevos temas para el nuevo siglo”, en Seminario Internacional de Desarrollo Regional del Noreste, Recife, Centro Internacional Closo Furtado. Disponible en: www.centroclosofurtado.org.br/periodicos/Cadernos7texto.pdf.
- Matijasic, M. y S. Kay y J. O. Ribeiro (2008), “Jubilaciones, pensiones, mercado de trabajo y condiciones de vida: el Brasil y los mitos de la experiencia internacional”, en Fagnani, E., W. Henrique y C. G. Lúcio, (Org). *Seguridad Social: ¿cómo incluir a los excluidos? Una agenda dirigida al desarrollo económico con distribución de ingresos*, São Paulo, LTr.
- Ministerio de la Previsión Social (2009), *Boletín Estadístico*, vol. 14, núm. 12, Brasilia.
- Molina, C. (2006), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paiva, L. H. (2009), *Expanding od-age social security coverage in Brazil: an ex ante assessment*, tesis de maestría, Universidad de Southampton, Southampton, UK, septiembre.
- Rangel, L.; F. Vaz y J. Ferreira (2009), “Desigualdad en la distribución de ingresos: enfoque en las jubilaciones y pensiones públicas”, en *Informe de Seguridad Social*, vol. 21, núm. 5, mayo.
- Rangel, L.; M. T. M. Pasinato y J. L. O. Mendonça (2009), “Aspectos de la previsión social de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en las últimas

- dos décadas”, en *Juventud y políticas sociales en Brasil*, Brasilia, IPEA, pp. 291-310.
- Ribe, H.; Robalino, D. A. y I. Walker (2010), *Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean From Right to Reality*, Washington, DC, The World Bank.
- Rocha, R. R. y M. Caetano, A. (2008), “El sistema de previsión social brasileño: una evaluación de desempeño comparada”, en Caetano, M. A. (Org.). *Seguridad Social en Brasil: debates y desafíos*, Brasilia, IPEA.
- Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle Question Sociale*, París, Seuil.
- Schwarzer, H. (2000), “Paradigmas de previsión social rural: un panorama de la experiencia internacional”, en *Texto para Discusión*, núm. 767, Brasilia, IPEA.
- _____ (2009), “Previsión social: reflexiones y desafíos”, en *Colección Seguridad Social*, vol. 30, capítulos 1, 2 y 3, Brasilia, MPS.
- Soares, S. (2009), “Volatilidad de ingresos y la cobertura del ‘Programa Bolsa Familia’”, en *Texto para Discusión*, núm. 1459, Brasilia, IPEA.
- Soares, S. y N. Sátero (2009a), “Diagnóstico y desempeño reciente del ‘Programa Bolsa Familia’”, en IPEA. *Brasil en desarrollo: Estado, planeación y políticas públicas*, Brasilia, IPEA.
- _____ (2009b), “El Programa Bolsa Familia: diseño institucional, impactos y posibilidades futuras”, en *Texto para Discusión*, núm. 1424, Brasilia, IPEA.
- Soares, S.; R. Ribas y F. Soares (2009), “Focalización y cobertura del Programa Bolsa Familia: ¿cuál es el significado de los 11 millones de familias?”, en *Texto para Discusión*, núm. 1396, Brasilia, IPEA.
- Soares, S.; R. Osório y P. Souza (2010), *Ingreso infantil universal: una posibilidad viable para Brasil*, Brasilia, IPEA. En prensa.
- Sposati, A. (1989), “La asistencia social y la trivialización de los patrones de reproducción social”, en Sposati, A.; M. Falcão, y S. Fleure. *Los derechos (de los desasistidos) sociales*, São Paulo, Cortez.
- Theret, B. y J. C. Barbier (2004), *Le système français de protection sociale*, París, La Découverte.
- Titmus, R. (1958), *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.

Introducción

A las mujeres, histórica y culturalmente, les corresponden los cuidados de la casa y la familia. El trabajo doméstico, realizado de manera no remunerada e incluso ni siquiera considerado como *trabajo*, se percibe como una atribución natural de las mujeres, independientemente de su edad, ocupación o nivel de ingresos. De esta manera, en el siglo XXI las mujeres continúan siendo responsables de las tareas de preparar o dejar lista la comida; cuidar de los niños, los adultos mayores, los enfermos y las personas con discapacidad; mantener la higiene del espacio doméstico y de la ropa de los miembros de la familia; velar por el cuidado de la salud y la educación de todos, además de otros quehaceres propios de contextos específicos, como acarrear agua para la familia.

Esta configuración ha sido puesta en jaque conforme las mujeres ocupan cada día más espacios en el mercado laboral. La tradicional división de género en el trabajo, con un hombre proveedor encargado del quehacer productivo y una mujer con la función de cuidadora exclusiva y responsable de la labor reproductiva, da lugar a un conjunto en el cual mujeres y hombres realizan tareas productivas, mientras que la faena reproductiva continúa a cargo de las féminas. Debido a esto, frecuentemente son consideradas como fuerza de trabajo secundaria y se insertan en el mercado laboral de manera más precaria. Es decir, han ocurrido transformaciones en este último –aun así, con fuertes limitaciones, como se verá a continuación–, pero su responsabilidad por las labores domésticas permanece prácticamente intacta.

Esta disparidad trae importantes repercusiones no solamente para las mujeres, las cuales tienen una sobrecarga de trabajo que las perjudica en otros campos de la vida, sino también para hombres, niños, empleadores y servicios públicos. La seguridad social se organizó con base en un conjunto familiar que cuenta con los quehaceres femeninos para suplir las carencias de los servicios públicos. Las políticas sociales están calcadas, en gran medida, de un modelo tradicional de familia y, por ende, de las tradicionales convenciones de género.

Esto hoy se vuelve un problema, el cual puede agravarse con el envejecimiento de la población brasileña. Si no existen guarderías públicas para todos los niños, educación de tiempo completo, servicios de

salud adecuados a los horarios de trabajo de madres y padres trabajadores, mucho menos se tienen servicios públicos de atención y cuidado para la población mayor.

Las mujeres se insertan cada vez más en el mercado del trabajo, pero continúan siendo las encargadas de los quehaceres domésticos, al paso que la población mayor sigue aumentando y no hay servicios disponibles para los cuidados que exige. El resultado de esta ecuación es que tendremos un importante rezago en políticas sociales a enfrentar en los próximos años.

Muchos países de Europa han encarado esta problemática desde hace algunos años y adoptado políticas que se adecuan mejor a las nuevas unidades familiares, con vistas a promover relaciones de género más equitativas.

Sin duda, pensar las perspectivas de la política social brasileña sin considerar el desafío de transformar la división de género en el trabajo ni promover la conciliación entre trabajo, familia y vida personal es emprender un análisis a medias.

A continuación se presentarán algunos datos que ilustran tanto las transformaciones ocurridas en los últimos años en las posiciones ocupadas por mujeres y hombres en la sociedad brasileña, como la continuidad respecto a la responsabilidad femenina por las tareas domésticas y los impactos que éstas traen sobre la inserción de ellas en el mercado laboral. Después se realizará una reflexión sobre esta cuestión. Las dos secciones tienen como objetivo analizar las perspectivas de la política social respecto a las relaciones de género.

1. Mujeres y trabajos: cambios y continuidades¹

1.1 Cambios en la sociedad y en el mundo laboral

La sociedad brasileña ha atravesado por importantes transformaciones políticas, económicas y sociales en las últimas décadas, las cuales afectan e involucran a hombres y mujeres de manera diferente.

Muchos de los cambios se perciben en el ámbito de la familia. Los núcleos familiares son cada vez menores, pues las mujeres brasileñas

¹ Esta sección se basó en el comunicado del IPEA núm. 40 (IPEA, 2010b). Salvo en los casos en los que se mencione específicamente la referencia, todos los datos presentados en el documento tienen como fuente la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD), del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

actualmente tienen menos hijos. En 1992, la tasa de fecundidad total era de 2.8 hijos por mujer; en 2008, de solamente 1.8.² La unidad familiar más común aún es la de pareja con hijos, pero su importancia ha disminuido a lo largo de los últimos años. En 1993, representaba a 62.6% de las familias brasileñas, y en 2008, a 48.2% de ellas. Paralelamente, ganan importancia las familias monoparentales y unipersonales, mientras ha crecido, aunque ligeramente, el número de parejas sin hijos. En todos esos modelos, cada vez más mujeres se identifican como las principales responsables de la familia: en 1993, 22.3% de los conjuntos familiares era dirigido por féminas; en 2008, el porcentaje llegó a 35%. Llama la atención el aumento significativo de familias en las cuales las mujeres, aun teniendo cónyuge, se identifican como las jefas de la familia. Entre 1998 y 2008, el número de hogares dirigidos por mujeres creció de 2.4% a 9.1 por ciento.

Además de eso, la población está cada vez más urbanizada: la tasa de urbanización llegó a 83.8% en 2008, con las regiones metropolitanas concentrando a 30% de los brasileños. Está también más escolarizada: en 1998, las mujeres de 15 años o más tenían, en promedio, seis años de estudio; una década más tarde llegaron a 7.6 años, superando incluso los 7.2 años de los hombres, los cuales tenían 5.8 años en 1998. En 2008, 56.8% de las jóvenes de 15 a 17 años estudiaban la secundaria, y sólo 44.4% de los jóvenes lo hacían. En la educación superior, la tasa de asistencia de las mujeres de 18 a 24 años era de 15.7% y la de los hombres de 11.8%. Del total de estudiantes que cursaban este nivel educativo, por cada 100 alumnos había 133 alumnas en el año de 2008.

Todos esos datos reflejan cambios en las posiciones ocupadas por hombres y mujeres dentro y fuera de la familia. Como forma de retroalimentación, la entrada de las mujeres al mercado de trabajo en las últimas décadas –en cierta medida impulsada por su escolarización– trajo transformaciones en las viviendas, las cuales, a su vez, generaron impactos en el mercado laboral.

De esta manera, si, en 1998, 52.8% de las brasileñas de 15 años o más estaban ocupadas o en búsqueda de empleo, en 2008 eran 57.6% las que participaban en el mercado de trabajo. En el mismo periodo, la tasa de participación de los hombres variaba de 82% a 80.5%. Es decir, como un reflejo de las demás transformaciones, las mujeres han ganado espacios en el mercado de trabajo, lo que representa un avance importante si se toman en cuenta las posibilidades que esto representa para la conquista de la autonomía y la realización personal.

² En 1970, era de 5.8 hijos por mujer.

Sin embargo, hay que resaltar dos cuestiones fundamentales: la inserción de las mujeres tiende a ser más precaria y su participación en dicho mercado no las excluye de los quehaceres domésticos. Esos dos puntos están relacionados y se analizarán a continuación.

Si las dificultades para entrar en el mercado de trabajo son mayores para las mujeres, permanecer y encontrar un puesto también lo son. Y, cuando lo consiguen, ocupan posiciones de menor rango y obtienen, en promedio, ingresos inferiores a los de los hombres.

En 2008, 9.6% de las mujeres económicamente activas estaba desempleada, mientras que la cifra para los hombres era de 5.2%. El tiempo de desempleo de las mujeres también tiende a ser mayor.³

Una de las explicaciones para este hecho se relaciona con la menor disponibilidad de las mujeres para el mercado de trabajo y con las condicionantes para aceptar un empleo compatible con sus atribuciones domésticas. Por ello, muchas veces no pueden asumir puestos que exijan jornadas de trabajo más amplias o buscan empleo en lugares cercanos a la residencia o la escuela de los hijos.

Una vez empleadas, las mujeres trabajan proporcionalmente más en posiciones precarias: en 2008, 42.1% de las mujeres ocupadas durante 15 años o más estaba en ocupaciones consideradas precarias. Eran empleadas informales (13.7%), trabajadoras domésticas (15.8%), trabajadoras sin remuneración (6.3%), trabajadoras en la producción para autoconsumo o en la autoconstrucción (6.3%). Se encuentran proporcionalmente más que los hombres en todas esas ocupaciones, salvo en el empleo informal.

El trabajo sin remuneración es una realidad para muchas brasileñas, especialmente en el campo: en el sector agrícola llega a 28.5% la proporción de empleadas sin remuneración. En realidad, este número es mayor porque el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) no clasifica el trabajo doméstico como actividad económica y, por ello, las mujeres que se dedican solamente a éste son consideradas inactivas y no ocupadas sin remuneración. Esa cifra disminuyó en los últimos años –la cual era de 36.7% en 1998–, pero aún es elevada, en gran medida debido a la invisibilidad del trabajo productivo femenino en las áreas rurales. Sobre todo en la agricultura familiar, la labor productiva y rentable de las mujeres

³ En las regiones metropolitanas (RM) analizadas por la Investigación de Empleo y Desempleo del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos, el tiempo destinado a la búsqueda de trabajo es mayor para las mujeres. São Paulo es una importante excepción. A título de ejemplo, mientras las desempleadas en Salvador pasaban en promedio 19 meses en la búsqueda de empleo, los hombres lo hacían durante 15 meses (datos de octubre de 2009).

es vista –incluso por ellas mismas– como una extensión del trabajo re-productivo. Además de eso, las trabajadoras rurales quedan excluidas de los procesos de negociación y comercialización, permaneciendo sin ingresos, dependientes y con su aportación productiva invisible.

En el caso del mercado laboral urbano, muchas autoras⁴ apuntan hacia la existencia de una polarización de la inserción de las mujeres. Por un lado, existe un contingente de trabajadoras precarizadas –considerando el nivel de ingresos, formalización, vínculo laboral y condiciones de trabajo–, y en el otro extremo, hay un creciente grupo de profesionales liberales, más escolarizadas y bien remuneradas.

De hecho, en los últimos años tanto los ingresos como los niveles de formalización aumentaron entre los trabajadores y las trabajadoras en Brasil. Con eso, entre 1998 y 2008, disminuyó de 48.3% a 42.1% la proporción de trabajadoras en ocupaciones precarias; entre los hombres se redujo de 31.2 a 26.2 por ciento.

Se encuentra en crecimiento un grupo de profesionales en posiciones de prestigio social y con buenas remuneraciones: las trabajadoras de nivel superior, las cuales enfrentan dificultades en el mercado laboral relacionadas con la discriminación de género, pero diferentes de las que enfrentan las ocupadas en puestos de mala calidad, como se verá después.

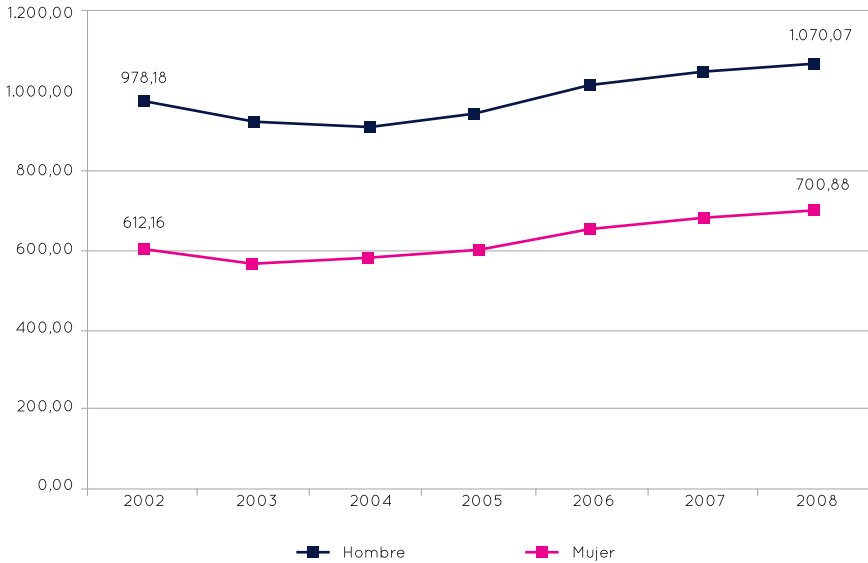
Además de esta polarización, cuando se examinan los ingresos que hombres y mujeres perciben por su trabajo, la desigualdad se vuelve aún más evidente. La gráfica a continuación presenta la evolución del ingreso promedio del trabajo por sexo entre 2002 y 2008. Se observa que hubo una mejora para trabajadores y trabajadoras. En 2002, ellas recibían 62.6% de los ingresos de ellos. Siete años más tarde llegaron a 65.5%. Es decir, además de la mejora para ambos, hubo una ligera aproximación entre los ingresos recibidos por hombres y mujeres. Sin embargo, es posible suponer que, en el caso de que no se adopten acciones dirigidas a enfrentar las desigualdades de género, la equiparación no se alcanzará en las próximas décadas.⁵

⁴ Véase a Bruschini y Lombardi (2000).

⁵ Una serie histórica más extensa también confirma exactamente la lentitud de esta aproximación. Aquí se optó por presentar los años recientes, al tomar en cuenta principalmente los datos sobre tiempo dedicado a los quehaceres domésticos disponibles solamente a partir de 2001.

Gráfica 1

Ingresos promedio del trabajo por género - Brasil, 2002-2008



Fuente: PNAD/IBGE.

Elaboración: Dirección de Estudios y Políticas Sociales (Disoc)/IPEA.

Obs.: Ingresos en reales constantes, actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de septiembre de 2008.

Algunas de las causas de las diferencias de ingresos residen en las jornadas de trabajo con menores remuneraciones para las mujeres y en los puestos de mala calidad, que, por lo tanto, son mal pagados. Otra causa importante de esta discrepancia está en la existencia de barreras para el ascenso profesional de las mujeres en los ambientes de trabajo, análisis que se aplica en el caso de las profesionales más escolarizadas.

Se trata del llamado *techo de vidrio*; esto es, la segregación jerárquica de los puestos de trabajo, lo que resulta en el bajo porcentaje de mujeres en cargos directivos de las organizaciones. Dicha representación es proporcionalmente inferior a su participación en la fuerza de trabajo, y se observa aun cuando hay mujeres con capacidades productivas idénticas a las de los colegas del sexo masculino. Conocer mejor este proceso es fundamental, no sólo porque explica parte de la desigualdad de género en el mundo laboral, sino también porque permite revelar prácticas organizacionales que con frecuencia son difíciles de percibir con base en los

datos estadísticos convencionales. Estas prácticas reproducen estereotipos y convenciones de género que atribuyen a las féminas los cuidados del hogar o no consideran las diferentes necesidades de mujeres y hombres que tienen responsabilidades familiares, pues la ocupación de puestos de poder demanda jornadas extensas, muchos viajes y, por lo tanto, mayor tiempo disponible para el trabajo.

En un estudio publicado recientemente, Coelho, Fernandes y Foguel (2010) investigaron empíricamente la existencia de diferencias entre hombres y mujeres en las empresas ante la posibilidad de ser promovidos, en el tiempo que tardan en ser ascendidos y en el aumento salarial después de dicho ascenso. Con base en los datos de la Relación Anual de Información Social, del Ministerio del Trabajo y Empleo, los autores llegan a la conclusión de que, aunque los aumentos salariales posteriores a la promoción sean aproximadamente iguales, la probabilidad de que las mujeres sean ascendidas es sistemáticamente inferior a la de los hombres, aun en compañías multinacionales, en las cuales la posibilidad de ascenso es superior a la registrada en las empresas nacionales para ambos sexos. También hay evidencia de que, por lo menos en las empresas brasileñas, a ellas les toma más tiempo ser promovidas que a ellos. Es importante destacar que el estudio aisló la influencia de variables como edad, ocupación, tamaño de la empresa y grado de productividad, lo que sugiere que los obstáculos para la promoción de las mujeres permean todo el sector industrial.

En el caso del sector público, hay indicios de que ocurren fenómenos semejantes. Vaz (2010) apunta evidencias de importantes mecanismos que reproducen en la administración pública brasileña el techo de vidrio observado en las grandes compañías privadas. El primero deriva del hecho de que los cargos de dirección se otorgan de forma discrecional, lo que permite que en la jerarquía se dé preferencia a los hombres. Datos recolectados por la autora en el *Boletín del Personal* del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión, relativos a los puestos directivos y asesoramiento superior, apuntan que en noviembre de 2008 las mujeres representaban 45% de las personas nombradas en el nivel 1 (el más bajo), pero sólo 20% en el nivel 6 (el más alto).⁶ Esto se repite en el ámbito académico: en la Universidad Estatal de Campinas, las mujeres representaban cerca de un tercio de los docentes activos y de los jefes de departamento, pero apenas un séptimo de los puestos directivos más altos (direcciones de institutos y rectorías). La autora señala que este resultado

⁶ Los datos más recientes divulgados son de noviembre de 2009 y presentan los mismos porcentajes.

posiblemente no se debe sólo a las prácticas abiertamente discriminatorias, sino también a la dificultad de conciliar las responsabilidades familiares –que continúan recayendo sobre las mujeres– con la vida profesional. De esto resulta que “lo que muchas veces se interpreta como ‘desinterés’ femenino por la carrera, o incluso falta de ambición, frecuentemente resulta de la anticipación, por parte de las mujeres, de las dificultades para atender simultáneamente las responsabilidades familiares y profesionales” (Vaz, 2010: 34).

1.2 Continuidades en el trabajo doméstico remunerado y no remunerado

Las mayores responsabilidades familiares de las mujeres están en el centro de la articulación entre los dos polos opuestos de su inserción en el mercado laboral: las mujeres más precarizadas, de un lado, y las más escolarizadas, del otro.

A pesar de todos sus avances y de su presencia cada vez mayor en el mercado de trabajo, una convención de género continúa prácticamente intacta: aquella que relaciona mujeres, femenino y femineidad con quehaceres domésticos. Se han alcanzado muchas conquistas y se han roto barreras, pero en esta cuestión no hay grandes transformaciones.

Esto resulta más evidente al analizar un fenómeno presente en la realidad: el trabajo doméstico remunerado. Su importancia cuantitativa refleja una dinámica que hace que cuando la mujer se inserta en el mercado laboral y posee ingresos familiares suficientes delegue el quehacer doméstico a otra mujer.⁷

De esta manera, los dos polos opuestos de la inserción de las féminas en el mercado de trabajo son, en realidad, complementarios. Las más escolarizadas se insertan en el mercado de trabajo porque pueden delegar sus actividades domésticas a otras mujeres. Muchas de éstas, a su vez, delegan a otras mujeres sus propias responsabilidades, ya sea en términos remunerado o de favores. Con esto, se forma una cadena de mujeres en la sociedad brasileña, las cuales se vinculan a través de sus atribuciones en las tareas domésticas. Cuanto más se encuentran en el extremo de tal encadenamiento, más penalizadas están las mujeres.

En 2008, de los 16.5 millones de mujeres ocupadas en puestos de mala calidad, 6.2 eran trabajadoras domésticas. Ésta es la ocupación que

⁷ El texto de Hirata y Kergoat (2007) analiza de manera evidente la preponderancia de la delegación sobre la conciliación.

más brasileñas emplea en la actualidad. En términos absolutos, ha crecido en los últimos años: en 1998, eran 4.7 millones de empleadas domésticas.

Por lo tanto, el trabajo doméstico remunerado se configura como una puerta de entrada para las mujeres al mercado laboral. Se trata de una ocupación llena de prejuicios y estigmas, marcada por la precarización y caracterizada por los bajos niveles de remuneración y de formalización.

Histórica y persistentemente, el trabajo doméstico remunerado en Brasil se constituyó como una actividad femenina y negra. Y revela, por lo tanto, uno de los nichos contemporáneos de la presencia del legado histórico patriarcal y esclavista, perpetuador de las desigualdades de género y de raza en el país.

Su desvalorización se traduce en la gran desprotección social que padece esa fuerza de trabajo brasileña y, sobre todo, en el persistente trato desigual recibido en lo referente al acceso y garantía de derechos laborales. En 2008, únicamente 25.8% de las empleadas domésticas era formal y sólo 29.3% cotizaba para su previsión social. En las regiones norte y noreste, los niveles de formalización de las trabajadoras domésticas son alarmantemente bajos. Se observa, por lo tanto, que la tendencia de formalización del mercado laboral registrada en los últimos años en Brasil no tuvo la misma magnitud en el ámbito del empleo doméstico. En consecuencia, estas mejoras aún son insuficientes ante el problema a enfrentar.

De la misma forma, la propensión a incrementar los ingresos de los trabajadores brasileños a partir de 2004 no tuvo el mismo impacto en esa categoría. El análisis de sus remuneraciones promedio revela la desvalorización de este trabajo. El ingreso promedio mensual de las empleadas domésticas era de R\$350.77 en 2008; es decir, ni siquiera alcanzaba el salario mínimo entonces vigente, que era de R\$415.00.

▬ Tabla 1 ▬

Información relevante sobre las trabajadoras domésticas - Brasil,
1998 y 2008

	1998 ¹	2008
Total de trabajadoras domésticas (millones)	4,7	6,2
Porcentaje de trabajadoras domésticas del total de ocupadas (%)	16,9	15,8
Escolaridad de las trabajadoras domésticas (años de estudio)	4,5	5,9
Ingreso promedio del trabajo de las empleadas domésticas (R\$) ²	315,09	350,77

Fuente: PNAD/IBGE.

Notas:

¹ Excluye la población rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Iamapá.

² Valores de septiembre de 2008.

Una buena manera de definir la situación de las trabajadoras domésticas es asociarla con el “complejo de la tía Anastasia” (Sales Jr., 2006), el cual expresa la forma como se establecen las relaciones entre éstas y sus empleadores, considerándolas “como si fueran de la familia” o “casi de la familia”. El proceso de transformación de los nexos de trabajo en vínculos afectivos relativos a la esfera del parentesco diluye las relaciones de poder y desigualdad y debilita la lucha por la garantía de los derechos laborales de dichas trabajadoras.

A través de ese “complejo” actúan de modo interseccional dos marcadores sociales productores de desigualdades en Brasil: raza y género. Por un lado, se expone el carácter racista de una parte de la sociedad brasileña porque se origina de la subordinación de la población negra en el país (Sales Jr., 2006) y, por el otro, revela la justificación de esa actividad como una responsabilidad de las mujeres al dotarlas de atributos como cuidado, abnegación y reproducción, los cuales conforman estereotipos de un determinado modelo de femineidad vigente en el país. Además de eso, debido a que es considerada como una responsabilidad natural de las mujeres, la actividad se restringe sólo a la esfera doméstica, por lo que ni su valor económico ni social son reconocidos, lo que desprestigia dicha labor (IPEA, 2009b: 20).

Por lo tanto, un análisis de la inserción de las mujeres en el mercado laboral no estaría completo sin un estudio sobre la presencia de las empleadas domésticas. Ellas representan la categoría en la cual se entrecruzan las tres principales características del trabajo femenino en

Brasil en los últimos años: el aumento de las mujeres en el mercado laboral en un polo precarizado, el incremento de su presencia en un ámbito “más desarrollado” y su persistente preponderancia en la realización del trabajo doméstico. Este predominio se da tanto en el empleo doméstico como en la responsabilidad por los quehaceres del hogar y se explica, en gran medida, porque se considera tal responsabilidad femenina por esas actividades como un fenómeno “natural”.

Responder por el cuidado de hijos e hijas, adultos mayores, personas con discapacidad y familiares enfermos, además de realizar todas las tareas relacionadas con la limpieza de la casa, la higiene y la alimentación, constituye un trabajo cotidiano e indispensable para la reproducción de la sociedad, el cual aún se atribuye cultural e históricamente a las mujeres. Por lo tanto, la exclusividad femenina de gestar, parir y amamantar se extiende a todas las demás tareas para las cuales no importaría el sexo de quien las realizara. Cabe recordar, inclusive, que no todas las mujeres experimentan la maternidad y, aun en el caso de las familias con hijos, que esas tareas *exclusivamente* femeninas acaban por no ocupar mucho tiempo en las familias hoy, debido al reducido número de hijos.

Sin embargo, las leyes, las políticas y los servicios públicos se organizan con base en un modelo familiar que pierde cada vez más importancia: el del matrimonio con hijos, cuyo proveedor exclusivo es el hombre, mientras la mujer es la única cuidadora. De esta forma, se refuerza y reproduce cada día la idea de que es algo natural la responsabilidad de la mujer por los quehaceres domésticos. En consecuencia, independientemente de la edad, la posición en la familia –jefa o cónyuge–, la situación laboral o la clase social, las mujeres aún son las que realizan el trabajo doméstico.

En 2008, 86.3% de las brasileñas de 10 años o más afirmaron llevar a cabo tareas domésticas, en comparación con 45.3% de los hombres. Además de esta diferencia, mientras ellas empleaban en promedio 23.9 horas por semana, ellos destinaban 9.7 horas. En el caso de las mujeres pertenecientes a familias con ingresos inferiores a medio salario mínimo per cápita y también de aquellas que fungían como cónyuges, el tiempo dedicado a los quehaceres domésticos era de casi 30 horas semanales.

Hay indicios de que el tipo de trabajo también se diferencia entre hombres y mujeres. En general, ellos tienden a realizar tareas externas –como encargarse del jardín o del carro– y esporádicas –pequeños arreglos, por ejemplo–, mientras ellas se ocupan de las tareas cotidianas, como cuidar de los hijos, limpiar la casa, lavar y planchar ropa, entre otras. Desde que el IBGE analiza esta cuestión, el tiempo ocupado ha disminuido para

hombres y para mujeres; en 2001, destinaban 10.9 y 29.0 horas semanales al trabajo de la casa, respectivamente (véase la tabla 2). Por lo tanto, el promedio de tiempo invertido ha disminuido significativamente para las mujeres, debido a que la tecnología y los nuevos hábitos –como comer fuera de casa– tienen mayor impacto sobre ellas. Una de las explicaciones de esta disminución está en la ampliación del acceso a bienes y servicios como agua potable, saneamiento y electrodomésticos, que facilitan la vida de quien ejecuta el trabajo doméstico.

▢ Tabla 2 ▢

Proporción de personas con 10 años o más que realizan quehaceres domésticos y número promedio de horas semanales dedicadas a los quehaceres domésticos, por sexo – Brasil, 2001 y 2008

	2001		2008	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Realizan quehaceres domésticos	42,6 %	89,6 %	45,3 %	86,3 %
Número promedio de horas semanales dedicadas a los quehaceres domésticos	10,9	29,0	9,7	23,9

Fuente: PNAD/IBGE.
Elaboración: Disoc/IPEA.

Sin embargo, las mujeres empleadas afirmaron que gastaban 20.89 horas semanales en los quehaceres domésticos, mientras los hombres ocupados, 9.2 horas.⁸ Como era de esperarse, la sobrecarga de trabajo producida por esa situación, la cual es reforzada por las instituciones, influye directamente en su inserción en el mercado laboral. Ello muchas veces determina sus posibilidades de inclusión en éste, de conseguir empleo y la ocupación de puestos precarios –debido a la necesidad de buscar trabajo más cerca de casa, de laborar jornadas parciales o de aceptar un empleo sólo en caso de conseguir acuerdos personales para el cuidado de hijos o de enfermos. Influye también en la posibilidad de ascenso

⁸ Los datos deben ser profundizados. Por eso, una investigación de uso del tiempo será realizada nacionalmente por el IBGE para que se pueda medir la magnitud del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.

en el trabajo, pues las mujeres tienen menor disponibilidad para ocupar puestos o se enfrentan con el prejuicio generalizado de que no tienen las mismas condiciones que los hombres, pues los estereotipos asociados a las responsabilidades familiares no las presentan como candidatas potenciales a ocupar puestos más prestigiados. Esto persiste aun en contextos donde las mujeres tienen menos hijos o no los tienen.

Sin embargo, las actividades domésticas son del interés de toda la sociedad, y, por lo tanto, familias, Estado y empresas deben responsabilizarse por el cuidado de los miembros de la sociedad, garantizándoles la atención de sus necesidades básicas a lo largo de toda la vida.

Cabe recordar que los quehaceres domésticos representan un significativo peso económico, tanto que, cuando son realizados por trabajadores(as) remunerados(as), se contabilizan como una actividad económica.

Ante esto, es deseable no solamente instrumentar acciones con vistas a la corresponsabilización, sino tomar medidas para contabilizar el trabajo doméstico no remunerado⁹ y valorarlo cuando sea realizado por profesionales.

2. El trabajo del cuidado en el horizonte de las políticas sociales

Los impactos que tiene la ausencia de coparticipación en las responsabilidades familiares sobre las desigualdades sociales se han vuelto, cada vez más, una preocupación tanto de investigadores(as) como de gestores(as) de políticas sociales. Faceta importante de las desigualdades de género que estructuran la sociedad brasileña, la *economía del cuidado* (Zelizer, 2009) se revela como un asunto central para el análisis sobre las configuraciones contemporáneas del Estado de Bienestar Social y sus políticas sociales, así como para el desarrollo del país.

De esta manera, para reflejar los desafíos y oportunidades del desarrollo brasileño en el vasto campo formado por la intersección de la desigualdad de género y las políticas sociales, como situación-problema a enfrentar, se eligió el hecho de que el trabajo del cuidado de la familia es, aún, responsabilidad de las mujeres. A primera vista, tal afirmación parece referirse a un conjunto muy restringido y localizado de fenómenos como las actividades involucradas en la cotidianidad de la vida doméstica. Sin embargo, esa interpretación no es gratuita.

⁹ Este tipo de medición es realizado en otras partes del mundo. En Brasil, un estudio relacionado con esto fue publicado por Melo, Considera y Di Sabbato (2007).

Si adoptamos una perspectiva histórica, en el mundo occidental consideramos el cuidado como un valor social relativo a la intimidad, al afecto y la personalidad (Tronto, 2002). Está asociado, por lo tanto, con la esfera de lo privado, espacio por excelencia de la familia, la cual es considerada una institución humana universal, lugar del afecto y la cooperación, constituida como una oposición simbólica al mundo público, del trabajo, de la política (Collier, Rosaldo y Yanagisako, 1992).¹⁰

Por un lado, sumándose a esa perspectiva histórica de género, ese significado estricto del cuidado dota tradicionalmente de sentido a un modelo hegemónico de femineidad occidental (Tronto, 1997). A la mujer, y más específicamente a la mujer-madre, se le atribuyen los cuidados de la casa, la descendencia y, metonímicamente, la reproducción de la sociedad. En síntesis, a partir de esa forma típica de concepción del cuidado, cuando *cuidamos*, en nuestro inconsciente colectivo no pensamos en términos de la sociedad, sino sólo de nuestros seres más próximos y en sus necesidades particulares (Tronto, 2002).

Siguiendo la idea de Tronto, que se refiere a “comprometernos a transformar el cuidado en un valor central en las sociedades democráticas y democratizarlo” (2007: 298), en el ámbito de este análisis atribuimos al término un sentido más amplio. Al hablar de *cuidado* y *trabajo de cuidado*, o *prácticas del cuidado*, no nos referimos solamente a familias pobres con niños pequeños. Todo ser humano, a lo largo de su vida, necesitó, necesita o necesitará de cuidado en algún momento. Debido a que este trabajo lo realizan principalmente las mujeres, y esta configuración tiene raíces ideológicas y consecuencias importantes, no es posible hablar de él y de su intersección con las políticas sociales sin una perspectiva de género. La amplitud de la definición se debe a la necesidad de enfocar la triangulación entre desigualdades de género, políticas sociales y cuidado, y, por lo tanto, abarcar diferentes dimensiones y cuestiones derivadas de ella: concepciones, prácticas, instituciones, políticas y aspectos morales del cuidado, entre otras. Así, problematizar la economía del cuidado es cuestionar el sistema del “bienestar social, la compensación de prestadores de servicios de cuidado pagados, el suministro adecuado de cuidados para niños, adolescentes y ancianos y la seguridad económica de prestadores no remunerados” (Zelizer, 2009) y, fundamentalmente, la desigual distribución de responsabilidades del cuidado en la sociedad.

¹⁰ Es importante destacar que aquí se toma el término *cuidado* en su sentido más amplio; el correspondiente al *care* de los estudios internacionales, y en el sentido más usual en Brasil, que se refiere a la actividad desarrollada por profesionales que se dedican a atender normalmente a personas mayores, los llamados cuidadores o cuidadoras.

Según la socióloga Zelizer (2009), las renuentes polémicas, la devaluación, el sentimentalismo y la incompreensión que involucran la economía del cuidado en las sociedades occidentales se basan en un dilema impuesto por parámetros morales ocultos, que se revelan durante la relación entre una supuesta invasión a la intimidad por parte de desconocidos prestadores de servicios y una presunta monetización del afecto. Tal dilema redundante en el desprestigio, la no reglamentación y la precarización del trabajo de cuidado que, por ejemplo, con el pretexto del afecto, escamotea la desprotección social, como en el caso de las trabajadoras domésticas en Brasil.

La precarización del empleo doméstico es uno de los innumerables efectos identificables de cómo se concibe el trabajo del cuidado en la sociedad brasileña y de cómo se incorpora en el sistema de protección social actualmente, y es parte central del análisis y las críticas de feministas y estudiosos(as) sobre cuestiones de género en la configuración histórica del Estado de Bienestar Social.

Partiendo de una perspectiva de género, una de las principales críticas al Estado de Bienestar Social se relaciona con que su construcción se asentó en la división del trabajo por sexo a partir de las concepciones de mujer cuidadora y hombre proveedor; es decir, aun si trabajan fuera de casa, las mujeres son percibidas como madres y esposas, cuidadoras y trabajadoras del hogar, las responsables de la provisión de la reproducción social de las familias. A su vez, los hombres son reconocidos como proveedores a partir del trabajo remunerado fuera de casa (Gama, 2008). Al tomar tales convenciones de género como parámetro oculto para la concepción del bienestar, “la provisión de la protección social y las políticas sociales afectan de manera distinta las condiciones de vida de hombres y mujeres en los diferentes tipos de *Welfare State*” (Gama, 2008: 45).

Desde los años noventa, muchos países desarrollados vienen encontrándose con la necesidad de adoptar y profundizar políticas para responder a las demandas de trabajo de cuidado por parte de las familias.

Para realizar un análisis comparativo de este tipo de políticas en un grupo de países, Gornick y Meyers (2007) proponen una tipología para las perspectivas ideológicas preponderantes en varios países sobre empleo, cuidado y relaciones de género. De acuerdo con las autoras, estas perspectivas ideológicas no necesariamente revelan la adopción de políticas diferenciadas dirigidas a las familias. De esa forma, existe una perspectiva que enfatiza el bienestar del niño y lo relaciona con mayor tiempo disponible de los padres; otra centrada en la conciliación entre trabajo y familia, principalmente para las mujeres, y una más que privilegia

la igualdad de género, especialmente en el mercado de trabajo. Cuando prepondera la primera perspectiva, tiene sentido adoptar políticas de incentivos para padres y madres que optan por quedarse en casa para cuidar de los hijos, como remuneraciones, subsidios y permisos. Si la prioridad es buscar equilibrio entre trabajo y familia y facilitar la vida de la mujer que trabaja fuera de casa, son adoptadas políticas de flexibilización del tiempo de trabajo –jornadas parciales, trabajo desde casa, entre otros–. Finalmente, si la prioridad es incentivar la igualdad entre hombres y mujeres, las políticas propuestas son la expansión y mejora de los servicios de cuidado, como guarderías, escuelas, asilos y otras opciones de permisos remunerados para los hombres.

Las políticas más comunes, tomando en cuenta a Estados Unidos y a algunos países de Europa, son principalmente las de permiso familiar, de reglamentaciones de la jornada de trabajo y de servicios de educación y cuidado infantil (Gornick y Meyers, 2007). De acuerdo con ellas, las políticas dirigidas a las familias son los principales factores que determinan los patrones dominantes del trabajo de cuidado realizado por padres y madres, de las divisiones de género en el trabajo y el bienestar de los niños. Uno de los argumentos centrales es, por lo tanto, que el patrón de vida de padres e hijos está fuertemente influenciado por la configuración de las políticas sociales. Las políticas relacionadas con la familia y el trabajo repercuten en el tiempo que padres y madres dedican a sus hijos, en la división del trabajo remunerado y del no remunerado entre hombres y mujeres y en los resultados y beneficios obtenidos por los niños.

Para enfrentar ese dilema contemporáneo del Estado de Bienestar Social, en diferentes países se han adoptado políticas denominadas *women friendly* [amigables con las mujeres], dirigidas a la conciliación del trabajo y con la vida familiar, buscando alcanzar la equidad de género. Sin embargo, tales políticas sociales se han revelado como ineficaces porque refuerzan convenciones de género que reiteran que la responsabilidad del cuidado es exclusivamente femenina. Estas políticas son predominantemente enmarcadas en la segunda tipología de Gornick y Meyers.

De esta manera, las políticas sociales diseñadas a partir de la conciliación entre la vida familiar y la profesional se deben analizar cuidadosamente. Se trata, en verdad, de “políticas fuertemente sexistas, en vista de que definen implícitamente un único actor (o actriz) de esa ‘conciliación’: las mujeres, y consagran el *statu quo* según el cual hombres y mujeres no son iguales ante el trabajo profesional” (Hirata y Kergoat, 2007: 603). Además conllevan, entre otros factores negativos, la externalización del trabajo doméstico, que se traduce en la delegación de las activida-

des domésticas a otras mujeres, beneficiándose de la reproducción de la servidumbre doméstica (Hirata y Kergoat, 2007: 603).

En el caso brasileño, las políticas relacionadas con el cuidado aún no se incorporan a la agenda de modo más efectivo y visible. Hay algunas importantes excepciones, pero normalmente cuando se habla de conciliar trabajo y familia, en Brasil todavía se piensa solamente en las trabajadoras. En la situación prevaleciente, la madre aún sigue necesitando apoyo para poder trabajar fuera de casa, ya sea porque no tiene cónyuge y mantiene sola la casa o para complementar los ingresos familiares mediante un trabajo considerado secundario al del hombre proveedor. Esas cuestiones serán examinadas a continuación.

3. Perspectivas de la política del cuidado en Brasil

3.1 Persistencia de la responsabilidad femenina por el trabajo doméstico

Como se vio, los datos sobre la responsabilidad por los quehaceres domésticos revelan una importante y persistente asimetría de género. El tiempo que las mujeres dedican a los quehaceres domésticos es significativamente mayor al de los hombres, independientemente de la posición familiar que ocupen –jefe o cónyuge–, de la escolaridad, los ingresos o la condición de ocupación (ocupado, desocupado e inactivo).

Entre 2001 y 2008, se percibió una disminución en el tiempo dedicado a las labores del hogar. Ésta se refleja en hombres y mujeres en los diferentes rangos de edad y tipos de familia. Aunque la reducción del tiempo es mayor entre las mujeres, también entre los hombres disminuyó, lo que aleja la hipótesis de equidad o aproximación entre géneros. En realidad, se supone que este descenso se debe a que la población tiene mayor acceso a bienes y servicios, como el suministro de agua y los electrodomésticos, y puede estar relacionado, incluso, con un menor número de hijos.

Otro análisis importante se basa en el factor generacional de las parejas. Es posible pensar que la asimetría en las responsabilidades del trabajo doméstico tendería a disminuir entre las parejas jóvenes, cuyos miembros crecieron en un contexto diferente en lo relacionado con la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo; sin embargo, los números apuntan a una permanencia de las convenciones de género. En 2008, las mujeres de 18 a 24 años, jefes o cónyuges, en familias de parejas con

niños de hasta 14 años de edad, pasaban 29.9 horas por semana realizando quehaceres domésticos; los hombres, 9.2. En 2001, esos valores eran 37.9 y 10.4, respectivamente. Es decir, persiste la tendencia a la disminución, pero las diferencias permanecen.

Como complemento de la comparación intertemporal, que está limitada debido al corto tiempo transcurrido desde que la cuestión pasó a ser analizada por el IBGE, se puede contrastar a las parejas jóvenes con las *viejas*. En 2008 las mujeres de 60 años o más ocupaban 33.4 horas por semana en quehaceres domésticos, y los hombres, 12.1. Esto significa que la relación entre el tiempo dedicado por mujeres y hombres es más dispar entre las parejas más jóvenes. La relación es aún peor: 24.9 frente a 8.7 horas, si consideramos sólo a mujeres y hombres de 18 a 24 años en la posición de jefes o cónyuges en familias de parejas con niños de hasta 14 años. Es decir, se deduce que las mujeres jóvenes, madres de familia y que trabajan fuera de casa ocupan 2.86 veces más tiempo en esas labores que sus compañeros (tabla 3).

▢ Tabla 3 ▢

Horas dedicadas a los quehaceres domésticos, por sexo, rango etario y situación de ocupación en familias de parejas con hijos de hasta 14 años de edad – Brasil, 2001 y 2008

	Familias de parejas con hijos de hasta 14 años		Horas dedicadas a los quehaceres domésticos			
	Hombres (a)	Mujeres (b)	(b)/(a)	Hombres (c)	Mujeres (d)	(d)/(c)
18 a 24 años	10.4	37.9	3.64	9.2	29.9	3.25
18 a 24 años – ocupados(as)	9.9	29.1	2.94	8.7	24.9	2.86
60 años o más	12.4	35.3	2.85	12.1	33.4	2.76

Fuente: PNAD/IBGE.

Por lo tanto, se puede comprobar que los indicios de transformaciones en el ámbito de las convenciones de género –como el aumento creciente de jefas de familia entre grupos familiares formados por parejas con hijos– aún no se reflejan en las prácticas cotidianas familiares –nótese el tiempo dedicado a los quehaceres domésticos desigualmente distribuido entre hombres y mujeres (IPEA, 2008).

Esos números ilustran claramente que la persistencia de las asimetrías se basa en cuestiones muy arraigadas en el inconsciente colectivo y de difícil, o por lo menos lenta, transformación.

Ese panorama puede haber variado a partir de los cambios demográficos que ha presentado el país. Según los pronósticos, la tasa de fecundidad seguirá disminuyendo y la pirámide demográfica parecerá un barril en los próximos veinte años, lo cual indica que habrá menos niños y jóvenes de los actuales, más adultos y muchos más adultos mayores. Si el número de hijos disminuye, entonces también lo hace el tiempo invertido por las familias en el trabajo de cuidado. Sin embargo, la presencia de más adultos mayores –y en edad más avanzada– exigirá nuevamente tiempo y cuidados por parte de personas adultas. Como aún son las mujeres quienes responden por este servicio, es posible que presenciemos un retroceso en relación con la entrada de las mujeres al mercado de trabajo y la ganancia de autonomía femenina. Esto se agrava al tomar en cuenta que los servicios de cuidado y atención a los adultos mayores que sufren algún tipo de dependencia son aún más escasos que los de guarderías y preescolares.¹¹

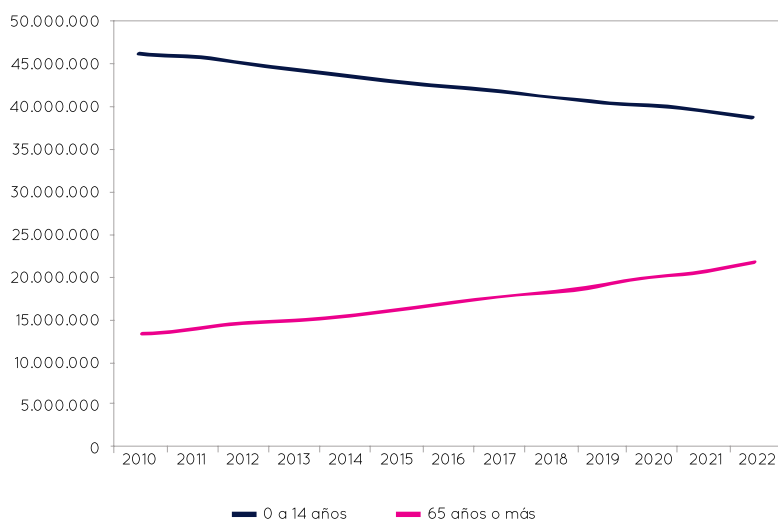
Cabe recordar que el cuidado de adultos mayores conlleva, en general, actividades que exigen mucho, tanto en términos físicos como psicológicos. Si el envejecimiento de la población representa un importante desafío para las políticas de salud en Brasil, en éstas se deben incluir los cuidados cotidianos para adultos mayores con diferentes tipos y niveles de dependencia.

En 2010, la proyección es que tendremos 46.5 millones de niños de entre 0 y 14 años y 13.4 millones de personas de 65 años o más, las cuales, de acuerdo con la legislación brasileña, son consideradas adultos mayores. Para 2022, se proyectan valores de 38.5 y 21.6 millones para esas poblaciones, respectivamente. Como se puede ver en la siguiente gráfica, las tendencias son inversas para las poblaciones en la cúspide y en la base de la pirámide demográfica.

¹¹ Como se apuntó en el capítulo "Desarrollo, modernización y condiciones de vida" de este libro, en 2008 solamente 38% de los niños de hasta 5 años frecuentaba la guardería o el preescolar. Los datos sobre atención a adultos mayores aún se limitan a la información de los servicios institucionalizados, de los llamados cuidados de larga duración y de los beneficios a los que tienen derecho los adultos mayores en familias en situación de pobreza extrema: Beneficio de Prestación Continuada (BPC) y los beneficios de seguridad social (Camarano, 2006).

Gráfica 2

Proyección poblacional para niños y adultos mayores - Brasil, 2010-2022



Fuente: PNAD/IBGE.
Elaboración: Disoc/IPEA.

3.2 Políticas públicas de cuidado con perspectiva de género

Ante lo expuesto, actualmente se presenta como una meta de la política social en Brasil la estructuración de una política del cuidado dirigida a todas las personas, en todas las etapas de su vida, con énfasis en los niños –y entre ellos, los de menor edad–, en las personas con discapacidad o enfermedades que comprometan su inserción al mercado laboral, y en los adultos mayores, especialmente aquéllos con más edad o con algún tipo de dependencia.

Sin embargo, no basta con pensar en políticas de cuidado; si el objetivo de un país democrático como Brasil es promover la igualdad, también deben considerarse políticas de igualdad entre hombres y mujeres. Con eso, las transformaciones de las convenciones de género que determinan que el trabajo doméstico sea una responsabilidad femenina deben ser aceleradas por políticas públicas, como ha ocurrido en muchos países desarrollados.¹²

¹² Véase a Meulders *et al.* (2007), Hein (2005), entre otros. Cabe resaltar que la

Esto significa que las políticas sociales –en el área de educación, asistencia y seguridad social, empleo e ingresos– deben atender las demandas que surgen a partir de las transformaciones sociales, pero no pueden ser *neutras* en cuanto a la cuestión de género. Esta supuesta *neutralidad* ha sido responsable de la reproducción de incontables desigualdades.

Las desigualdades reproducidas por la familia no son solamente de género, sino también sociales. La ausencia de políticas públicas de apoyo a las familias para cumplir las tareas de cuidado impone costos considerablemente más altos a familias y mujeres pobres. La carencia de servicios públicos para el cuidado de niños y adultos mayores, así como de estrategias que faciliten el cuidado de la casa, sumado a la imposibilidad de adquirir este tipo de servicios –contratando a una empleada doméstica o a una nana, una guardería particular o un cuidador profesional–, hace que las mujeres pobres tengan más dificultades y mayores limitaciones para insertarse en el mercado laboral y que sus hijos tengan problemas de acceso a cuidados especializados.

Una dimensión importante de la participación desigual en el mercado de trabajo, con una influencia directa en la propia asimetría de género que marca las políticas sociales acerca del cuidado, se relaciona con los derechos laborales, los cuales están comprometidos con la protección a la familia y, además de tener una cobertura bastante limitada, refuerzan la concepción tradicional de la familia compuesta por *un hombre proveedor y una mujer dedicada a los cuidados del hogar*, con grandes repercusiones en la inserción femenina en el mercado laboral y sobre la división sexual del trabajo reproductivo (Piñeiro Galiza y Fontora, 2009).

Entre las medidas de protección a la familia en la legislación brasileña destacan: a) la estabilidad para la gestante, desde la confirmación del embarazo hasta cinco meses después del parto; b) la incapacidad por embarazo de 120 días, prorrogable hasta 60; c) el salario familiar o asistencia financiera para hijos de hasta 14 años o discapacitados de cualquier edad, inversamente proporcional al valor del salario mensual, beneficio que pueden recibir simultáneamente madres y padres; d) el permiso de lactancia hasta que el bebé cumpla seis meses de vida; e) la existencia de guarderías pagadas por la empresa o el pago de auxilio-guardería en los primeros seis meses de vida de los hijos, y f) el permiso de paternidad, de cinco días posteriores al nacimiento del hijo.

Como se puede percibir, los beneficios previstos se enfocan principalmente en los derechos reproductivos de las mujeres, ofreciendo

mayoría de las políticas adoptadas, analizadas por estudiosos, tiene como objetivo a las familias con niños.

pocas posibilidades a los hombres que se comprometen con el ejercicio de la paternidad responsable, e ignorando la existencia de familias homoafectivas y monoparentales masculinas (Piñeiro, Galiza y Fontora, 2009). De esta manera, una de las críticas más contundentes a la legislación laboral desde la perspectiva de género es poco efectiva para garantizar la rearticulación entre trabajo y necesidades familiares a lo largo de todas las etapas de la vida familiar de los trabajadores. Al concentrar los beneficios solamente en el momento inicial de la procreación, la legislación no garantiza facilidades para que el trabajador pueda tratar las demandas familiares como un evento normal y regular su vida personal (Sorj, Fuentes y Machado, 2007: 576).

Es importante resaltar que debido a la inserción precarizada de las mujeres en el mercado de trabajo, los derechos actualmente previstos pueden ser disfrutados por una parte muy reducida de las trabajadoras brasileñas.

Con el envejecimiento de la población y tomando en cuenta que, en términos culturales, en Brasil no se ha difundido mucho ni es bien visto que los adultos mayores habiten en instituciones públicas o privadas de cuidado distantes de sus familias,¹³ las demandas familiares tienden a aumentar y han sido escasamente cubiertas por la legislación y menos aún por los servicios estatales.

La protección social a las personas mayores se organiza, hoy en día, en torno a los beneficios asistenciales y de seguridad social. Los servicios de atención aún se encuentran estructurados a partir de las directrices de la Política Nacional de Asistencia Social, de 2004. Los servicios actualmente existentes son, en gran parte, ofrecidos por entidades privadas sin fines de lucro, financiadas o cofinanciadas por el gobierno federal, y resultan más comunes los servicios de cuidados de larga duración, los cuales atendían en 2005 a cerca de 24 800 adultos mayores brasileños, 0,2% de este grupo, de acuerdo con Camarano (2006). Existe la previsión para instituir servicios de protección social básica en el domicilio y de protección especial para adultos mayores, personas con discapacidad y sus familias (Jaccoud, 2010), pero aún prevalece el cuidado familiar a los adultos mayores y los discapacitados en Brasil.

De esa forma, frente a la fragilidad y poca legitimidad social y política de la problemática de conciliación entre el trabajo y la familia y la persistente asociación del cuidado como responsabilidad femenina, tenemos en Brasil un desarrollo insuficiente de políticas públicas que

¹³ El modelo de institucionalización de adultos mayores no está priorizado ni en nuestra legislación ni en nuestras políticas, y se ha revisado también en la mayor parte de los países desarrollados (Jaccoud, 2010).

permitan redistribuir o socializar los costos de los cuidados familiares, y el bajo nivel de cobertura de las políticas existentes confirma que la gestión de las demandas conflictivas entre familia y trabajo permanece en gran medida como un asunto privado, (Sorj, Fuentes y Machado, 2007: 575).

Ante lo aquí lo expuesto, el horizonte deseable para la sociedad brasileña, a alcanzar en las próximas décadas, se caracteriza por la corresponsabilización de hombres y mujeres en los quehaceres domésticos, involucrando a hijos mayores, jóvenes y adultos mayores capaces; más y mejores servicios públicos de atención a niños, jóvenes y adultos mayores, y, finalmente, acciones en materia de política pública, legislativa y empresarial que logren una conciliación entre trabajo, familia y vida personal.

Esos tres factores que componen el escenario deseable llevarían a una mayor y mejor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, siempre basada en el principio de libertad de elección de hombres y mujeres. Es el modelo del cuidador universal para hombres y mujeres y de la corresponsabilidad de Estado, familia y mercado por la reproducción social (Gornick y Meyers, 2007; OIT, 2009). De alcanzar esto, tendríamos un país con mayor igualdad entre sus ciudadanos y ciudadanas y más oportunidades para enfrentar las vulnerabilidades y la pobreza. Sin embargo, los números evidencian que difícilmente en 2022, año de referencia para la planeación actual, será posible alcanzar tal escenario, pero si las medidas no comienzan a ser aplicadas, muy poco se podrá avanzar.

¿Cuáles serían esas medidas? Para resolver las causas de la responsabilización de las mujeres por el trabajo doméstico, y con eso lograr un escenario más próximo al deseable en las futuras décadas, se deberá adoptar un conjunto de acciones públicas. A continuación, se presentan organizadas a partir de algunas causas identificadas de la distribución desigual del trabajo de cuidado en la sociedad brasileña.

Una primera razón se refiere al propio diseño de las políticas sociales de cuidado que se basa en *presentar como algo natural la obligación femenina por el trabajo doméstico*. De modo que para modificar esa situación se sugiere la ampliación de vacantes en la educación infantil, especialmente de guarderías (0 a 3 años); la creación de una legislación laboral que considere la posibilidad de que, al nacer los hijos, cualquier miembro de la familia pueda asumir el papel del cuidador. En ese sentido, sería interesante, a largo plazo, la creación de un permiso parental, y, a corto y mediano plazos, el aumento del permiso de paternidad. Además de eso, la universalización de la educación de tiempo completo y de calidad; servicios de transporte escolar para niños; una política de incentivos a

restaurantes populares, cocinas comunitarias, lavanderías públicas o de estímulos para la adquisición de lavadoras; permisos para acompañar a familiares enfermos; servicios a domicilio para la atención de adultos mayores y personas con discapacidad, y la adopción de la Convención 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativa a la *Igualdad de Oportunidades y de Tratamiento para los Trabajadores de Ambos Sexos: trabajadores con responsabilidades familiares*.

La segunda causa identificada se relaciona también con el *diseño de políticas sociales, sólo que ahora se basa en un modelo restricto de familia, nuclear, conformada por matrimonio heterosexual e hijos*, la cual, como se mencionó, ha perdido su preponderancia, pero que, sin embargo, hace invisibles innumerables acuerdos existentes. Como líneas de acción para transformar esa situación, se vislumbró el reconocimiento formal y legal de nuevos acuerdos familiares, la inserción de nuevos contenidos en la formación de asistentes sociales, profesionales de la salud y el derecho, mediante la asesoría de profesionales de trabajo social, salud y derecho, la inserción de nuevos contenidos en la formación de los agentes comunitarios de salud y la creación de campañas sobre la coparticipación en las tareas domésticas de madres, padres, hijas e hijos y otros miembros de la familia.

El tercer factor está relacionado con el hecho de que *las instituciones y los espacios de socialización reproducen los valores de la desigualdad de género*. Esta situación es la causa principal de la misma entre hombres y mujeres en Brasil. Su enfrentamiento demanda acciones cuyos resultados solamente son visibles a largo plazo, pero que, sin duda, resultan de gran importancia para la construcción de una sociedad más igualitaria. En este sentido, se sugiere la inserción de contenidos en los planes de estudio sobre la coparticipación en las tareas domésticas; la modificación de los libros escolares para adecuar su contenido y lenguaje con los valores igualitarios; el mantenimiento de la educación laica; el fortalecimiento del Estado laico –retirar crucifijos de las instituciones públicas, por ejemplo–; el monitoreo de medios desde la perspectiva de género; la sensibilización del empresariado y las agencias de publicidad para establecer nuevos valores de género, y la reglamentación de la propaganda para promover valores igualitarios de género.

La cuarta y última situación destacada se relaciona con la *invisibilidad de la función social y la desvalorización del trabajo doméstico*. Para modificarla, se propone adoptar la Convención 156 de la OIT; asegurar a todas las trabajadoras domésticas sus derechos laborales; determinar el valor económico del trabajo doméstico no remunerado;

realizar un debate sobre la jubilación para amas de casa como política de compensación transitoria; fortalecer políticamente los sindicatos de trabajadores y trabajadoras domésticas –capacitación, publicación de folletos, formación política–; aumentar la escolaridad de trabajadoras y trabajadores domésticos; discutir iniciativas de economía solidaria/cooperativa para trabajadoras y trabajadores domésticos, y difundir y revisar la legislación para promover la formalización de las trabajadoras domésticas, incluyendo el descuento del impuesto sobre la renta.

Como resultado de las acciones propuestas, las mujeres tendrían más tiempo libre; menor sobrecarga de trabajo; responsabilidad efectiva del Estado por el bienestar social; corresponsabilidad del cuidado; reproducción de valores más igualitarios de género; menor segmentación de género en el mercado de trabajo; ruptura de las limitaciones en términos de posiciones y lugares convencionales de género; desnaturalización de las obligaciones femeninas por el trabajo doméstico; valorización y visualización del trabajo doméstico remunerado y no remunerado; profesionalización del trabajo doméstico remunerado; transformación de la percepción del trabajo doméstico, de manera que sea mejor valorado por los empleadores, y replanteamiento del trabajo doméstico en la sociedad brasileña.

4. Consideraciones finales

Pensar en la sociedad brasileña en los próximos años, lo que se quiere de ella y lo que debe hacerse para alcanzar esos objetivos, es una tarea bastante ambiciosa. Cuando se trata de pensar en las relaciones entre hombres y mujeres –permeadas, por un lado, de valores culturales bastante arraigados y, por el otro, marcadas por la transformación permanente– el desafío se amplifica.

Debido a que la distribución desigual del trabajo de cuidado es un problema con una base simbólica relacionada con los valores que conforman la sociedad, la transformación de las mentalidades y de los valores –y, consecuentemente, de las prácticas– demanda varias generaciones. De este modo, si se toma como referencia el año 2022, elegido como parámetro para los análisis, un escenario sobre tendencias muestra que se debe avanzar poco para revertir la posición subalterna que ocupan las mujeres en la sociedad. Esto parece ser más evidente en lo que respecta a sus responsabilidades en el ámbito doméstico, que pueden incluso presentar un retroceso si se consideran las proyecciones relativas al

aumento de la población mayor, que en su mayoría demanda cuidados. Para revertir esta tendencia, es necesaria la actuación del Estado y también de las empresas y la sociedad con el propósito de reconstruir relaciones de género más igualitarias para garantizar una inserción más democrática de hombres y mujeres en los diferentes espacios de la sociedad.

- Bruschini, C. y M. Lombardi (2000), “La bipolaridad del trabajo femenino en Brasil contemporáneo”, en *Cuadernos de Investigación*, núm. 110, São Paulo, Fundación Carlos Chagas/Autores Asociados, pp. 67-104.
- Camarano, A. A. (2006), “Mecanismos de protección social para la población mayor brasileña”, en *Texto para Discusión*, en núm. 1179, Río de Janeiro, IPEA. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1179.pdf.
- Coelho, D., M. Fernandes y M. Foguel (2010), “Diferenciales de género en la promoción en grandes empresas de la industria brasileña”, en *Boletín Mercado de Trabajo*, núm. 42, IPEA, Brasilia, pp. 21-25.
- Collier, J., Rosaldo, M. y S. Yanagisako (1992), “Is there a family? New anthropological views”, en Thorne, B. y M. Yalom (Org.). *Rethinking the family. Some feminist questions*, Boston, Northeastern University Press, pp. 31-48.
- Fontoura, N. y R. Gonzalez (2009), “Aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo: cambio o reproducción de la desigualdad”, en *Boletín Mercado de Trabajo*, núm. 41, Brasilia, IPEA, pp. 21-26.
- Gama, A. S. (2008), “Las contribuciones y los dilemas de la crítica feminista para el análisis del Estado de Bienestar Social”, en *Revista Ser Social*, vol. 10, núm. 22, Brasilia, enero-junio 2008, pp. 41-68.
- Gornick, J. y M. Meyers (2007), “Regímenes de bienestar social con relación con el trabajo remunerado y cuidados”, en Araújo, C., Picanço, F. y C. Scalon (Org.) *¿Nuevas conciliaciones y antiguas tensiones? Género, familia y trabajo en perspectiva comparada*, Bauru, Edusc, pp. 191-222.
- Hein, C. (2005), *Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experiences*, Geneva, ILO, 2005.
- Hirata, H. y D. Kergoat (2007), “Nuevas configuraciones de la división sexual del trabajo”, en *Cuadernos de Investigación*, vol. 37, núm. 132, septiembre-diciembre 2007, pp. 595-609.
- Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística/Instituto Avon (2009), *Percepciones y reacciones de la sociedad sobre la violencia contra la mujer*. Disponible en: <http://www.falesemmedo.com.br/acampanha/pesquisa>.
- IPEA (2008), “PNAD 2007: primeros análisis—demografía y género”, en *Comunicados de la Presidencia*, núm. 11, Brasilia.
- _____ (2009a), “PNAD 2008: primeros análisis—demografía, trabajo y seguridad social”, en *Comunicados de la Presidencia*, núm. 11, Brasilia.
- _____ (2009b), “PNAD 2008: primeros análisis—educación, género y migración”, en *Comunicados de la Presidencia*, núm. 32, Brasilia.
- _____ (2010b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Reporte Nacional de Acompañamiento*, Brasilia.
- _____ (2010b), “Mujer y trabajo: avances y continuidades”, en *Comunicados del IPEA*, núm. 40, Brasilia.
- Jaccoud, L. (2010), *Envejecimiento, dependencia y oferta de servicios asistenciales: un nuevo desafío a los sistemas de protección social*, Brasilia. Mimeografiado.

- Melo, H. P., Considera, C. y A. Di Sabbato (2007), “Los quehaceres domésticos cuentan”, en *Economía y Sociedad*, vol. 16, núm. 3, diciembre 2007, pp. 435-454.
- Meulders, D. *et al.* (2007), “Trabajo y maternidad en Europa, condiciones de trabajo y políticas públicas”, en *Cuadernos de Investigación*, vol. 37, núm. 132, septiembre-diciembre 2007, pp. 611-640.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009), *Trabajo y familia: rumbo a nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Brasilia.
- Pinheiro, L. y Galiza, M. y N. Fontoura (2009), “Nuevos conjuntos familiares, viejas convenciones sociales de género: el permiso parental como política pública para lidiar con estas tensiones”, en *Estudios Feministas*, vol. 3, pp. 851-859.
- Sales Jr., R. (2006), “Democracia racial: el racismo no dicho”, en *Tiempo Social, Revista de Sociología de la USP*, vol. 18, núm. 2, noviembre 2006, pp. 229-258.
- Sorj, B., Fontes, A. y D. Machado (2007), “Políticas y prácticas de conciliación entre familia y trabajo en Brasil”, en *Cuadernos de Investigación*, vol. 37, núm. 132, septiembre-diciembre 2007, p. 573- 594.
- Tronto, J. (1997), “Mujeres y cuidado: ¿qué pueden las feministas aprender sobre la moralidad a partir de eso?”, en Jaggar, A. y S. Bordo (Org.), *Género, cuerpo y conocimiento*, Río de Janeiro, Editorial Rosa dos Tempos, pp. 186-203.
- _____ (2002), “The Value of Care – A Response to Can Working Families Ever Win?”, en *Boston Review*, febrero-marzo de 2002. Disponible en: <http://bostonreview.net/BR27.1/tronto.html>. Consulta: 28 de enero de 2010.
- _____ (2007), “Asistencia democrática y democracias asistenciales”, en *Sociedad y Estado*, vol. 22, núm. 2, Brasilia, mayo-agosto 2007, pp. 285-308.
- Unnever, J., Kerckhoff, A. y T. Robinson (2000), “District variations in the educational resources and student outcomes”, en *Economics of Education Review*, vol. 19, núm. 3, pp. 245-259.
- Vaz, D. V. (2010), “Segregación jerárquica de género en el sector público brasileño”, en *Boletín Mercado de Trabajo*, núm. 42, Brasilia, IPEA, pp. 27-36.
- Zelizer, V. (2009), “Dualidades peligrosas”, en *Mana*, vol. 1, núm. 15, pp. 237-256.

Índice de siglas y acrónimos

- ADCT:** Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias
- ADIN:** Acción Directa de Inconstitucionalidad
- ANS:** Agencia Nacional de Salud
- ANVISA:** Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria
- BASA:** Banco de la Amazonia
- BB:** Banco de Brasil
- BCB:** Banco Central de Brasil
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRD:** Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo Mundial
o Banco Mundial
- BPC:** Beneficio de Prestación Continuada
- BNB:** Banco del Noreste de Brasil
- BVS:** Biblioteca Virtual en Salud
- CAGED:** Registro General de Empleados y Desempleados
- CEPAL:** Comisión Económica para la América Latina y el Caribe
- CEF:** Caixa Econômica Federal
- CF/88:** Constitución Federal de 1988
- CIDE:** Contribución de Intervención en el Dominio Económico
- CLT:** Consolidación de las Leyes del Trabajo
- CN:** Escenario Normativo (Escenario Normativo)
- CNA:** Confederación de la Agricultura y Ganadería de Brasil
- COFINS:** Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social
- CONAB:** Compañía Nacional de Abasto
- CPI:** Comisión Parlamentaria de Averiguación
- CPT:** Comisión Pastoral de la Tierra
- CRAS:** Centro de Referencia en Asistencia Social
- CREAS:** Centro de Referencia Especializada en Asistencia Social
- CSLL:** Contribución Social sobre las Ganancias Netas
- DATASUS:** Departamento de Informática del Sistema Único de Salud
- DETRAE:** División de Fiscalización para Erradicación del Trabajo Esclavo
- DF:** Distrito Federal
- DIEESE:** Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios
Socioeconómicos
- DISOC:** Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Dirección de Estudios y
Políticas Sociales)
- EC:** Enmienda Constitucional

- EJA:** Educación de Jóvenes y Adultos
EOB: Excedente Operacional Bruto
ESF: Equipos de Salud de la Familia
FAPIS: Fondo de Retiro Programado Individual
FAT: Fondo de Amparo para el Trabajador
FIOCRUZ: Fundación Oswaldo Cruz
FGTS: Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio
FGV: Fundación Getulio Vargas
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FIES: Fondo de Financiamiento Estudiantil
FNRA: Foro Nacional por la Reforma Agraria y Justicia
FNAS: Fondo Nacional de Asistencia Social
FNS: Fondo Nacional de Asistencia Social
FUNASA: Fundación Nacional de Salud
FUNDEB: Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Evaluación de los Profesionales de la Educación
FUNDEF: Fondo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fondo de Desarrollo de la Educación Básica)
GEE: Grado de Eficiencia en la Explotación
GUT: Grado de Utilización de la Tierra
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables)
IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICMS: Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios
IDEB: Índice de Desarrollo de la Educación Básica
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IES: Instituciones de Educación Superior
INCRA: Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
INE: Instituto Nacional de Estadística
INEP: Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira
INPC: Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS: Instituto Nacional del Seguro Social
IPEA: Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada)
IPI: Impuesto sobre Productos Industrializados
IPTU: Impuesto Predial Territorial y Urbano
IPVA: Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores
IRPF: Impuesto sobre la Renta de Persona Física

IRPJ: Pago del Impuesto sobre el Ingreso de Persona Moral
ISS: Impuesto Sobre Servicios
ITR: Impuesto Territorial Rural
JT: Justicia del Trabajo
LC: Ley Constitucional
LDB: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional
LICC: Ley de Introducción al Código Civil
LOAS: Ley Orgánica de la Asistencia Social
MAPA: Ministerio de Agricultura, Pecuária e Abasto (Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abasto)
MDA: Ministério de Desenvolvimento Agrário (Ministerio de Desarrollo Agrario)
MDS: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
MEC: Ministerio de la Educación
MEI: Programa del Micro Emprendedor Individual
MG: Minas Gerais
MIP: Matriz Insumo-Producto
MP: Medida Provisoria
MPOG: Ministerio de la Planeación, Presupuesto y Gestión
MPS: Ministerio de Previsión Social
MPU: Ministerio Público de la Unión
MS: Ministerio de Salud
MT: Mato Grosso
MTE: Ministerio del Trabajo y Empleo
NASF: Núcleos de Apoyo a la Salud de la Familia
NISOC: Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales
OCB: Organización de las Cooperativas Brasileñas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OPS: Organización Panamericana de la Salud
PA: Pará
PAA: Programa de Adquisición de Alimentos
PAB: Pesquisa Agropecuaria Brasileira (Investigación Agropecuaria Brasileña)
PARSEP: Programa de Apoyo a la Reforma de los Sistemas Estatales de Previsión
PASEP: Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público
PBF: Programa Bolsa Familia
PEA: Población Económicamente Activa

- PEAS:** Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins de Lucrativos (Investigación de las Entidades de Asistencia Social Privadas sin Fines Lucrativos)
- PEC:** Propuesta de Enmienda a la Constitución
- PED:** Investigación de Empleo y Desempleo
- PETI:** Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
- PIB:** Producto Interno Bruto
- PIS:** Programa de Integración Social
- PL:** Proyecto de Ley
- PNAD:** Investigación Nacional por Muestra de Viviendas
- PNAE:** Programa Nacional de Alimentación Escolar
- PNC:** Plan Nacional de Cultura
- PNDES:** Investigación Nacional de Demografía y Salud
- PNE:** Plan Nacional de Educación
- PO:** Población Ocupada
- POF:** Pesquisa de Ornamentos Familiares (Investigación de Presupuestos Familiares)
- PR:** Presidencia de la República
- PROCULTURA:** Programa Nacional de Fomento e Incentivo a la Cultura
- PROESF:** Projeto de Expansão e Consolidação Saúde da Família (Proyecto de Expansión y Consolidación de la Salud de la Familia)
- PRONAF:** Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
- PROUNI:** Programa Universidad para Todos
- PSF:** Programa de Salud de la Familia
- RFB:** Receita Federal do Brasil (Ingresos Federales de Brasil)
- RGPS:** Régimen General de Seguridad Social
- RIPSA:** Red Interinstitucional de Información para la Salud
- RM:** Regiones Metropolitanas
- RMV:** Renda Mensal Vitalícia
- RPPS:** Régimen Propio de Seguridad Social
- SAE:** Secretaría de Asuntos Estratégicos
- SAM:** Social Accounting Matrix (Matriz de Contabilidad Social)
- SAMU:** Servicio de Atención Móvil de Urgencias
- SBPS:** Sistema Brasileño de Protección Social
- SCN:** Sistema de Cuentas Nacionales
- SEADE:** Sistema Estatal de Análisis de Datos
- SENAR:** Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
- SIA/SIH:** Sistema de Informaciones Ambulatorias/Sistema de Informaciones Hospitalarias

SIAFI: Sistema Integrado de Administración Financiera
SIDRA: Sistema de Recuperación Automática
SIM: Sistema de Información sobre Mortalidad
SINASC: Sistema de Información sobre los Nacidos Vivos
SINE: Sistema Nacional de Empleo
SINITOX: Sistema Nacional de Informaciones Tóxico Farmacológicas
SIOPS: Sistema de Información sobre el Presupuesto Público en Salud
SIT: Secretario de Inspección del Trabajo
SM: Salario Mínimo
SNC: Sistema Nacional de Cultura
SNCR: Sistema Nacional de Catastro Rural
SPE: Sistema Público de Empleo
SPI: Secretaría de Planeación e Inversión Estratégicas
SRB: Sociedad Rural Brasileña
STF: Supremo Tribunal Federal
SUAS: Sistema Único de Asistencia Social
SUS: Sistema Único de Salud
TCG: Términos de Compromiso de Gestión
TDA: Títulos de la Deuda Agraria
TMI: Tasa de Mortalidad Infantil
UCI: Unidad de Cuidados Intermedios
UCIN: Unidades de Cuidados Intensivos Neonatales
UF: Unidades de la Federación
UFMG: Universidad Federal de Minas Gerais
UTI: Unidad de Terapia Intensiva
VGBL: Plan de Vida Generador de Beneficios Libres

.....

Perspectivas de la política social en Brasil se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2014, con un tiraje de 1,000 ejemplares, en los talleres de Grupo de Impresores, calle Constituyentes Poniente N° 1316, Col. San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



ipea Instituto de Pesquisa
Económica Aplicada

Secretaría de
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

La pobreza es un problema apremiante en la mayoría de los países del orbe que, sin duda, demanda la atención prioritaria por parte de los gobiernos. Las políticas instrumentadas en todas las naciones siempre se enfocan en el combate a las carencias y en las situaciones de vulnerabilidad de la población, de acuerdo con las características y necesidades de cada país, pero unas son más efectivas que otras. Brasil es una muestra de ello, debido a que los programas sociales y económicos puestos en marcha durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, presidente de la República de Brasil de 2003 a 2010, resultaron muy exitosos en la disminución del número de pobres. Estrategias como la de transferencia de ingresos, la universalización de la cobertura de la seguridad social o la reestructuración de los planes de pensión fueron empleadas con el fin de reducir el porcentaje de pobreza en esta nación y elevar las condiciones de vida de sus habitantes.

Perspectivas de la Política Social en Brasil es un libro que reúne hipótesis, estudios y análisis sobre algunos de los temas que afectan a la sociedad y a la economía brasileña, así como diversas acciones que el gobierno ha aplicado para disminuir la cantidad de pobres y fortalecer la economía del país.

La presente edición en español surge del esfuerzo del Gobierno del Estado de México para conocer mejor la exitosa experiencia de este país latinoamericano que ha logrado mejorar la calidad de vida de sus habitantes, con el propósito de analizar cuáles de sus estrategias y acciones, y hasta qué punto, podrían ser aplicados efectiva y satisfactoriamente no sólo en la entidad mexicana, sino en todo México. De esta forma, esta obra busca enriquecer el debate y la formulación de propuestas en materia de desarrollo social.

Mexiquenses
más fuertes