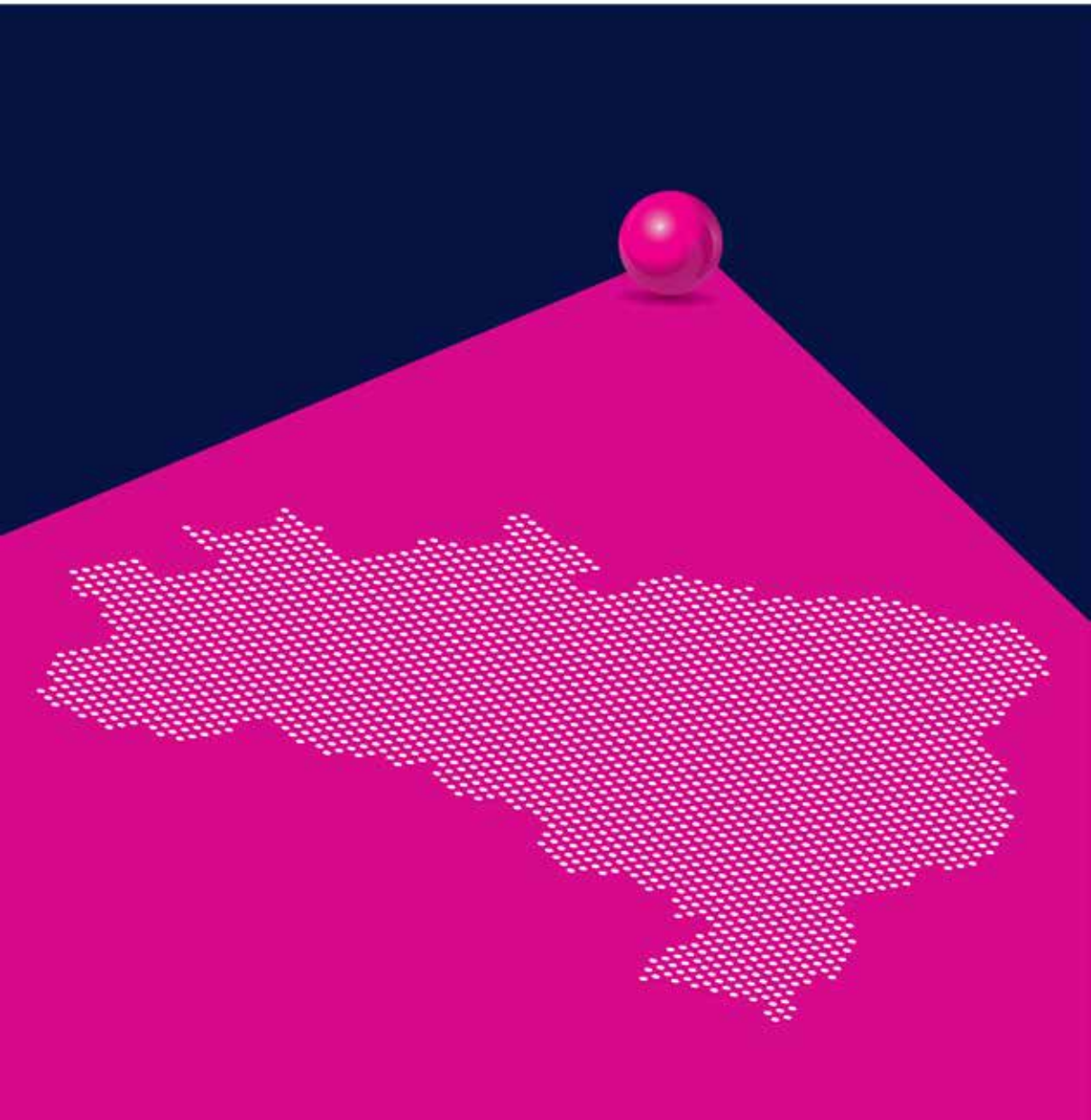
Perspectivas de la Política Social en Brasil



Gobierno del Estado de México

Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional del Estado de México

Arturo Osornio Sánchez
Secretario de Desarrollo Social

Marivel Jaqueline Zúñiga González
Secretaria Ejecutiva del Consejo de Investigación
y Evaluación de la Política Social

Gobierno Federal de la República de Brasil

Marcelo Côrtes Neri
Ministro de Asuntos Estratégicos
de la Presidencia de la República

Instituto dePesquisa Econômica Aplicada
El IPEA, fundación pública vinculada con la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, proporciona apoyo técnico e institucional a las acciones gubernamentales –posibilitando la formulación de innumerables políticas públicas y programas de desarrollo brasileño– y provee a la sociedad investigaciones y estudios realizados por sus técnicos.

Marcelo Côrtes Neri
Presidente

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo
Director de Desarrollo Institucional

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Director de Estudios y Políticas del Estado,
las Instituciones y la Democracia

Rafael Guerreiro Osorio
Director de Estudios y Políticas Sociales

Comité Editorial

Manuel Ordorica Mellado (*El Colegio de México*)
Clemente Ruiz Durán (*Universidad Nacional Autónoma de México*)
Jaciel Montoya Arce (*Universidad Autónoma del Estado de México*)
José Alejandro Vargas Castro (*El Colegio Mexiquense, A.C.*)
José Francisco Monroy Gaytán (*Universidad Intercultural del Estado de México*)

Perspectivas de la Política Social en Brasil

Primera edición en portugués: 2010
Primera edición en español: febrero, 2014
Título original: *Perspectivas da política social no Brasil*

D.R. © 2010, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasilia
ISBN: 978-85-7811-063-5
D.R. © 2014, Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social,
Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de México
Av. José María Morelos núm. 1222, Col. San Bernardino, C.P. 50080,
Toluca, Estado de México

ISBN: 978-607-495-459-2
Número de autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
CE: 215/01/02/11

Coordinación editorial: **Guillermo Bermúdez Garza Ramos**
Edición técnica: **Ángel Mauricio Reyes Terrón, Arturo Navarrete Preciado y Víctor Mario Campero Carmona**
Asistente técnico de edición: **Juan José Cardoso Vázquez y Emilio García Martínez**
Revisión y corrección de textos: **Sandra Erika Carmona Esquivel y Patricia Carmen Muciño Vega**
Diseño editorial y gráfico: **Nuria Paloma Camargo Serna**
Traducción: **Márcia Tavares Pinheiro**, perito traductor autorizado

Impreso en México
Se autoriza la reproducción parcial o total, por cualquier medio o procedimiento, siempre y cuando se cite la fuente y la reproducción no se realice con fines comerciales.

ÍNDICE

5 **Prólogo de la edición en español**
13 **Presentación de la edición en portugués de 2010**
17 **Agradecimientos de la edición en portugués de 2010**
19 **Advertencia**
21 **Introducción**
Perspectivas abiertas de la política social en Brasil

Parte I

33 Capítulo 1
Desarrollo, modernización y condiciones de vida
67 Capítulo 2
Balance de la política social en el nuevo milenio
125 Capítulo 3
Efectos económicos del gasto social en Brasil

Parte II

201 Capítulo 4
Perspectivas para promover la educación como derecho para todos
233 Capítulo 5
Escenarios para la cultura en 2022
257 Capítulo 6
Reforma y concentración agrarias
333 Capítulo 7
Trabajo y riesgos sociales en Brasil
369 Capítulo 8
Perspectivas para la tasa de mortalidad infantil en 2022
407 Capítulo 9
Perspectivas para el sistema de garantía de ingresos en Brasil
495 Capítulo 10
Desigualdad de responsabilidades familiares de hombres y mujeres

523 Índice de siglas y acrónimos

Prólogo a la edición en español

Como resultado de la colaboración entre el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del Gobierno Federal de la República de Brasil y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) del Gobierno del Estado de México, nos complace presentar a los lectores mexicanos el libro titulado *Perspectivas de la política social en Brasil*; un estudio minucioso que da cuenta de las políticas públicas instrumentadas en aquella nación en materia de mitigación de la pobreza.

El IPEA es una institución pública federal sectorizada de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil; sus funciones comprenden el desarrollo de investigaciones que permitan orientar la toma de decisiones gubernamentales y las mejores formas de intervención del Estado en la economía.

Por su parte, el CIEPS es un organismo descentralizado de la administración pública del Estado de México que fue creado por la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad; se orienta fundamentalmente a investigar y evaluar los factores que impiden, limitan o favorecen la operación de una política social eficaz, en los ámbitos estatal y municipal, a partir de una visión integral.

Al igual que el IPEA, el CIEPS desarrolla investigación multidisciplinaria en el campo de las políticas públicas; su objetivo es encauzar una gestión orientada a la sociedad que brinde resultados cuantificables, particularmente en el combate a la pobreza.

Este paralelismo entre ambas instancias, situadas a miles de kilómetros entre sí, implicó la necesidad de establecer un primer acercamiento, el cual se produjo en 2011. El contacto tuvo como finalidad generar un vínculo entre dos organismos gubernamentales de dos naciones diferentes; concretamente, entre una de carácter federal, el IPEA, y otra de nivel subnacional en México, el CIEPS.

El encuentro permitió estrechar los lazos entre los gobiernos de Brasil y el Estado de México, favoreciendo el intercambio de información en materia de políticas públicas y mejores prácticas. El entendimiento conduciría a una relación interinstitucional de confianza y de acompañamiento mutuo en un conjunto de tareas gubernamentales, así como a la posibilidad de extender dichos vínculos a otras actividades, como la capacitación, la evaluación y la difusión.

Coincidentemente, en Brasil, el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva tenía pocos meses de haber terminado (diciembre de 2010) y, en el Estado de México, la administración del gobernador Enrique Peña Nieto estaba por concluir (septiembre 2011).

En aquel entonces, la gestión de Lula había llamado notablemente la atención internacional debido a que arrojó buenos resultados: Brasil se había convertido en la octava economía del orbe, cerca de 20 millones de brasileños salieron de la pobreza y la calidad de vida aumentó sustancialmente en aquella nación del Cono Sur.

Guardando las debidas proporciones, en el Estado de México, la Política Integral de Combate a la Desigualdad Social 2005-2011 estaba siendo evaluada rigurosamente luego de varios años de operación como estrategia para la atenuación de la pobreza en los 125 municipios que conforman la división política de la entidad mexiquense. El enfoque se centraba en el análisis de los aspectos estructurales de la política social.

En este sentido, el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y del CIEPS, fijó su mirada en Brasil; las autoridades se preguntaban: ¿qué había hecho bien la nación sudamericana? ¿Cuáles habían sido las políticas públicas instrumentadas para abatir la condición de pobreza de millones de sus pobladores? Más aún, ¿podía la experiencia brasileña ser un referente para el Estado de México? De inmediato surgió el deseo de conocer más profundamente el caso brasileño.

El entonces titular del CIEPS, maestro Eriko Flores Pérez, realizó una misión de trabajo por el país sudamericano con el objetivo de establecer vínculos que permitieran la cooperación técnica, la discusión, la capacitación, la formación y el intercambio con diversas instituciones gubernamentales y académicas de Brasil. Su finalidad consistía en conocer la experiencia de aquella nación para mejorar las políticas públicas instrumentadas en nuestra entidad, y con esto elevar las condiciones, los niveles y la calidad de vida de los mexiquenses.

En este marco, el Consejo firmó dos acuerdos de cooperación técnica en tierras brasileñas: uno con el IPEA y uno más con el Gobierno del Estado de Sergipe de ese país. El objetivo era establecer una nueva generación de programas que considerasen los derechos sociales, que contribuyesen a la reducción de brechas de desigualdad social y pobreza por ingresos desde el ámbito local, cuyo propósito era transformar los programas alimentarios del Gobierno del Estado de México a programas sociales de última generación.

En vista de que estos acuerdos de cooperación se produjeron, como ya señalamos, en una etapa de transición gubernamental en Brasil

y en el Estado de México, al concluir la gestión del gobernador Enrique Peña Nieto, hoy titular del Poder Ejecutivo mexicano, le hemos dado seguimiento a estos convenios durante la gestión del doctor Eruviel Ávila Villegas al frente del gobierno mexiquense, con el fin de proseguir con estos proyectos de vinculación emprendidos por las administraciones anteriores tanto del IPEA como del CIEPS. Este libro es, justamente, el primero de los numerosos resultados que estamos convencidos de que habrá de producir la relación entre ambos organismos.

Cabe cuestionarse ¿qué factores explican el buen desempeño de la economía de Brasil? Una nación que supera los 192 millones de habitantes, de acuerdo con datos censales de 2011, donde 48% de la población estaba en situación de pobreza en 1990; dos décadas después, esa cifra se redujo a sólo 20%, de acuerdo con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los márgenes de abatimiento del fenómeno en el país sudamericano son sorprendentes.

Comparativamente, en 1989, 47.7% de la población en México se encontraba en pobreza, porcentaje que para 2010 se redujo a 36.3 por ciento.

En 1990, Brasil tuvo su crisis económica más aguda en los últimos 23 años, cuando su Producto Interno Bruto (PIB) registró una caída de -4.4%; desde entonces, la economía brasileña mostró una tasa de crecimiento en promedio anual de 2.7 por ciento.

Los episodios recesivos de esta economía –en 1992, 1998 y 2009– se caracterizaron por decaimientos moderados, los cuales fluctuaron entre -0.5 y 0 por ciento.

Entre 1993 y 1997, Brasil registró una fase de bonanza económica que duró cinco años; el crecimiento más alto de dicho intervalo se situó en 1994, cuando la tasa de crecimiento alcanzó una variación de 5.9 por ciento. Posteriormente, entre 1999 y 2008, esta nación vivió un periodo de auge económico prolongado, el cual se extendió a lo largo de 10 años, siendo su máximo crecimiento de 6.6% en 2007; es decir, dos años antes de la crisis financiera internacional producida en 2009.

La economía de aquel país resistió bien la crisis financiera internacional de mediados de 2008 y 2009; la caída fue de -0.2% en 2009. Para el año 2010, su PIB creció a una tasa del 6.6 por ciento.

En contraste, en México los episodios de crisis han sido mucho más profundos y los periodos de auge relativamente más cortos; además, las tasas de crecimiento económico en promedio anual se han situado en torno al crecimiento natural de la población.

El ciclo de negocios de la economía brasileña, tomando como base la variación interanual a partir de comparar el primer periodo

trimestral de cada año entre 1996 y 2010, acentuó la caída registrada en 2009, de -2.1%, y el auge de 2010, que alcanzó una tasa de crecimiento de 9.0% respecto al año anterior. La crisis financiera de 2009 representó para la economía brasileña un choque transitorio, con efectos moderados.

Al compararse el desempeño económico de un conjunto de países seleccionados, midiendo el crecimiento interanual del PIB y tomando como referente el cambio entre el primer trimestre de 2009 y el de 2010, se observa que China alcanzó una tasa de crecimiento de 11.9%; el segundo lugar lo ocupó Brasil, con una variación del PIB de 9.0%; India y Rusia tuvieron crecimientos de 8.0 y 4.5%, respectivamente. Estos países conforman cuatro de las economías emergentes más relevantes del mundo; los llamados BRICS. México y Chile tuvieron crecimientos negativos de -0.4 y -1.5%, respectivamente, situándose al final de la lista de países seleccionados.

Por otro lado, entre 1995 y 2010, el Índice Nacional de Precios al Consumidor de Brasil mostró una tendencia decreciente en la inflación.

En 1995, este índice registró un crecimiento de 22.4% con referencia al año anterior; para 2010, los precios crecieron 5.6%; es decir, avanzó a ritmos considerados como internacionales estándar. En otras palabras, Brasil contó con estabilidad en cuanto al crecimiento de precios.

Las reservas internacionales de Brasil fluctúan en niveles cercanos a 50 mil millones de dólares.

Respecto a la regla Guidotti-Greenspan, que establece que los países deben tener como mínimo un nivel de reservas líquidas en moneda extranjera igual o mayor al saldo de la deuda externa con vencimientos menores a un año, en el caso de Brasil mostró una trayectoria creciente desde el primer trimestre de 2006 y hasta el tercero de 2009. En otros términos, es posible afirmar que las reservas internacionales brasileñas, en poder del Banco Central, satisfacen las obligaciones externas de corto plazo, constituyendo una fortaleza ante posibles ataques especulativos (devaluaciones).

El cociente financiero de dividir las reservas internacionales entre la deuda a corto plazo mide el número de veces que las reservas cubren los niveles de apalancamiento del país a plazos menores a un año. Para Brasil, esta razón presenta una tendencia creciente hacia el final del periodo.

Una de las fortalezas de la nación brasileña, en los últimos años, es su creciente capacidad para enfrentar compromisos de endeudamiento a corto plazo, la cual se ubica en torno a cinco veces la de 2008. Esta razón explica en parte la relativa invulnerabilidad de la economía de dicha nación ante choques externos como la crisis financiera internacional de mediados de 2008 y 2009.

En 1991, la deuda externa del sector público de Brasil representaba cerca de 25% del PIB; es decir, la cuarta parte del valor de la producción generada en aquel entonces.

A partir de mediados de 2006, el sector público de ese país logró abatir sus niveles de endeudamiento externo, los cuales representaban 0% del PIB; desde entonces, el país registró superávits (valores negativos) en torno a 10.0% del PIB.

En 1990, la deuda externa del país representaba 30.0% del PIB y en 2010 sólo 4.8%; por lo tanto, esta nación ha logrado abatir el peso de dichos compromisos ante sus acreedores externos.

La cuenta corriente de la balanza de pagos de un país representa el saldo entre las importaciones y las exportaciones; es decir, entre lo que se compra y lo que se vende en el exterior.

Entre 1990 y 2009, Brasil registró 14 años, no necesariamente continuos, de saldo deficitario en la cuenta corriente, lo que sugiere que dicha nación compra más de lo que vende, en comparación con el resto del mundo. En 2008 y 2009, presentó déficits moderados en su cuenta corriente, del orden de 1.1 y 1.7% del PIB, respectivamente. El mayor déficit se registró en 1999, siendo de -4.4% del PIB.

En Brasil, 33.0% de la deuda como porcentaje del PIB lo concentran instituciones financieras; 13.0%, los hogares; 30.0%, los negocios no financieros y 66.0%, el gobierno.

Durante 1990, Brasil tenía un índice de desigualdad de Gini cercano a 0.62; en 2008, había disminuido, ubicándose en cerca de 0.55, lo cual es todavía muy alto. En México se ubica por debajo de 0.5, y en el Estado de México, este mismo indicador se sitúa en 0.42. El índice de Gini es una medida de la concentración del ingreso que toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno indica que hay mayor concentración del mismo; en cambio, cuando el valor del índice se aproxima a cero, ésta es menor, es decir, existe una mayor equidad en la distribución del ingreso. En este caso, Brasil presenta una elevada desigualdad en comparación con México y el Estado de México.

Algunos de estos datos económicos apuntan que la economía brasileña durante las últimas décadas estuvo adecuadamente respaldada en sus buenos fundamentos macroeconómicos, desenvolviéndose en un entorno de estabilidad de precios, con aumentos del salario real y, por tanto, con mejoras en cuanto al bienestar material de sus habitantes.

En materia de políticas sociales, el presidente Lula Da Silva instauró, con ayuda de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), un conjunto de programas

para combatir el hambre. En contraste, en las últimas décadas, México estableció una política social activa sustentada en un conjunto de programas sociales de combate a la pobreza. Desde el final de la década de los años ochenta se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); más tarde -en 1997- surgió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y a principios del siglo XXI -en 2002- este último se transformó en el Programa Oportunidades, el cual hasta 2011 se destacaba por su cobertura, que incluía a más de 5.8 millones de familias beneficiarias.

Este último programa ha contribuido a la equidad, mitigado la pobreza, aumentado el acceso a la educación formal, abatido la desnutrición y ampliado la cobertura sanitaria entre las familias pobres; al mismo tiempo, ha incidido en el mejoramiento del ingreso de los hogares, favorecido el acceso efectivo de los integrantes de las familias a la estructura de oportunidades y extendido el desarrollo humano individual y colectivo de las personas; esto de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Por su parte, la política social del Estado de México se concentró al principio en el establecimiento de programas que atendían la carencia por acceso a la alimentación, por ejemplo, el Programa de Seguridad Alimentaria, el cual contó con la asesoría de la FAO. Posteriormente, se puso en marcha el programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, que entregaba una canasta nutricional con componente geriátrico avalada por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. En seguida surgieron programas como el de Madres Adolescentes Embarazadas, el de Apadrina a un Niño Indígena y el de Mujeres Trabajadoras Comprometidas, entre otros.

Al finalizar la administración anterior, el Estado de México contaba con 13 programas en funcionamiento, que en conjunto alcanzaban un presupuesto de 1,800 millones de pesos, brindando apoyo a más de 2,700,000 beneficiarios, aproximadamente. Estos logros son muy relevantes si se toma en cuenta que la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad se creó hace apenas 12 años.

Otro hecho fundamental fue la creación del CIEPS, en octubre de 2008, un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, que se encarga de desarrollar investigación multidisciplinaria en políticas públicas, coadyuvando a instrumentar una gestión aplicada a resultados; además, es responsable de la evaluación de las acciones, programas y políticas relativas al desarrollo social en la entidad realizadas por

las dependencias estatales y municipales, así como de emitir recomendaciones de mejora.

La instauración del Consejo representa un parteaguas para la política social de la entidad, pues significa la oportunidad de tomar el pulso de los programas, proyectos y acciones de gobierno en materia social, vigilando la asignación óptima de los recursos para asegurar que efectivamente se atiendan las necesidades y prioridades de la sociedad mexiquense.

La implantación del CIEPS adquiere una gran importancia en un contexto en el cual la política social de la entidad expresa los aspectos a considerar para enfrentar los retos de la pobreza, marginación y exclusión que se derivan de la inequidad prevaleciente en el entorno mexiquense. Además, manifiesta la incorporación del Estado de México a la nueva corriente de evaluación en la administración pública, siendo uno de los primeros empeños en este sentido a escala estatal en México, lo que adquiere especial importancia al tratarse de la demarcación más poblada del país.

Las políticas sociales de Brasil y México parecen haber corrido en paralelo a lo largo de los últimos años; ambos esquemas han arrojado resultados muy favorables. Los dos países presentan condiciones macroeconómicas adecuadas como estabilidad de precios, márgenes de endeudamiento y de déficit público aceptables, indicadores de reservas y manejo del tipo de cambio correctos, entre otros. Sin embargo, también subyacen algunas diferencias y características propias de cada una de estas naciones; por ejemplo, los ciclos económicos son contrastantes: las crisis han sido de mayor profundidad en el caso mexicano en comparación con Brasil; a su vez, los periodos de bonanza han sido más duraderos en el país sudamericano, en contraste con la nación azteca.

Lo anterior evidencia que el gobierno brasileño ha adquirido gran experiencia en el combate de las desigualdades y carencias sociales de sus habitantes, lo cual repercute de manera favorable en su economía; de ahí la importancia que tiene acercarnos a conocer un poco sobre las estrategias implementadas y los programas en aquel país, algunos de los cuales son revisados en el presente libro.

Para concluir, es pertinente destacar que el propósito del CIEPS al editar esta obra en español consiste en poner los avances alcanzados por Brasil en esta materia al alcance de académicos e investigadores, de servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno y de los tomadores de decisiones en el campo de las políticas públicas de carácter social. El objetivo es aportar elementos para la discusión sobre el tema.

En todo caso, se trata de un magnífico ejercicio de política pública que permite comparar el caso mexicano, y en particular el de la

entidad mexiquense, con el de Brasil. Estamos seguros de que la lectura de este valioso documento contribuirá a enriquecernos de la experiencia brasileña en el campo de la política social.

Marivel Jaqueline Zúñiga González
Secretaria Ejecutiva
Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de México

Presentación de la edición en portugués de 2010

Con inmensa satisfacción y la sensación de haber cumplido una misión, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)* entrega al gobierno y a la sociedad brasileña este conjunto de estudios –amplio pero no exhaustivo– sobre lo que conocemos dentro de la institución como Ejes Estratégicos del Desarrollo Brasileño. Nacido de un gran proyecto denominado Perspectivas del Desarrollo Brasileño, éste tenía como objetivos aglutinar y organizar un amplio conjunto de acciones e iniciativas en cuatro grandes dimensiones:

a) Estudios e investigaciones aplicadas;

b) Asesoría gubernamental, seguimiento y evaluación de políticas públicas;

c) Entrenamiento y capacitación, y

d) Oficinas, talleres, seminarios y debates.

El proyecto se cumplió plenamente con la publicación de una serie de diez libros, presentados en 15 volúmenes independientes, los cuales se enlistan a continuación:

- Libro 1: Desafíos al desarrollo brasileño: contribuciones del Consejo de Orientación del IPEA, publicado en 2009.

- Libro 2: Trayectorias recientes de desarrollo: estudios de experiencias internacionales seleccionadas, publicado en 2009.

- Libro 3: Inserción internacional soberana de Brasil.

  - Volumen 1: Inserción internacional brasileña: temas de política externa.

* Por sus siglas en portugués, como aparecerá en todo el libro cuando las iniciales de un organismo no coincidan con la traducción al español.

- Volumen 2: Inserción internacional brasileña: temas de economía internacional.

• Libro 4: Macroeconomía para el desarrollo: crecimiento, estabilidad y empleo.

• Libro 5: Estructura productiva y tecnológica avanzada y regionalmente integrada.

- Volumen 1: Estructura productiva avanzada y regionalmente integrada.

- Volumen 2: Estructura productiva avanzada y regionalmente integrada: diagnóstico y políticas de reducción de las desigualdades regionales.

• Libro 6: Infraestructura económica, social y urbana.

- Volumen 1: Infraestructura económica en Brasil: diagnósticos y perspectivas para 2025.

- Volumen 2: Infraestructura social y urbana en Brasil: subsidios para una agenda de investigación y formulación de políticas públicas.

• Libro 7: Sustentabilidad ambiental en Brasil: biodiversidad, economía y bienestar humano.

• Libro 8: Protección social, garantía de derechos y generación de oportunidades.

- Volumen único: Perspectivas de la política social en Brasil.

• Libro 9: Fortalecimiento del Estado, las instituciones y la democracia.

- Volumen 1: Estado, instituciones y democracia: república.

- Volumen 2: Estado, instituciones y democracia: democracia.

- Volumen 3: Estado, instituciones y democracia: desarrollo.

• Libro 10: Perspectivas del desarrollo brasileño.

Organizar y realizar este considerable esfuerzo de reflexión y producción editorial sólo fue posible en tan poco tiempo –aproximadamente dos años de intenso y continuo trabajo– mediante el esfuerzo y la dedicación institucional de todos los funcionarios del IPEA (tanto sus investigadores como su cuerpo administrativo), en un proyecto que involucró, sin excepción, a todas las áreas del Instituto en diversas etapas de este proceso, que siempre actúa como cimiento en trabajos de estas dimensiones.

A estos dedicados funcionarios es a quienes la Dirección Colegiada del IPEA se dirige, primeramente, como muestra de reconocimiento y agradecimiento por la demostración de espíritu e interés públicos en la compleja tarea que les fue confiada, por medio de la cual este organismo ha cumplido su misión institucional de producir, articular y difundir conocimientos para el perfeccionamiento de las políticas públicas nacionales y para la planeación del desarrollo brasileño.

En segundo lugar, la Institución también hace público su agradecimiento a todos los profesores, consultores, becarios y prestadores de servicio social contratados para el proyecto, así como a todos los demás colaboradores externos, voluntarios o funcionarios de otros organismos y otras instancias de gobierno que fueron invitados a redactar cada uno de los documentos, los cuales, luego de transitar por innumerables viajes, juntas, seminarios, debates, textos de apoyo e idas y venidas de revisión editorial, por fin pudieron llegar a buen término con todos los textos ahora publicados. Participaron más de dos centenas de personas en la producción directa de los capítulos para esta colección de libros, que tratan explícitamente los siete ejes del desarrollo. De hecho, en dicho esfuerzo contribuyeron cuando menos 230 personas, más de un centenar de investigadores del IPEA y otros pertenecientes a más de 50 instituciones diferentes, como universidades, centros de investigación, entidades gubernamentales y agencias internacionales, entre muchas otras.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –sólida compañera del IPEA en innumerables proyectos– fue aliada de principio a fin en esta tarea, y debemos especial gratitud al convenio que mantenemos con ella. Estamos convencidos de que los temas de planeación y políticas para el desarrollo –tan cercanos a nuestras tradiciones

institucionales– están de regreso en el centro del debate nacional y los circuitos de decisión política gubernamental.

Aún falta mucho por avanzar rumbo al desarrollo que se desea para Brasil en este siglo XXI, pero estamos seguros y confiados de que el material que tenemos en nuestras manos y las ideas que tenemos en mente constituyen un punto de partida fundamental para la construcción de ese futuro.

¡Buena lectura y reflexión para todos!

Marcio Pochmann
Presidente del IPEA

Dirección Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão
José Celso Cardoso Jr.
Liana Carleial
Márcio Wohlers
Mário Theodoro

Agradecimientos de la edición en portugués de 2010

El nacimiento del libro *Perspectivas de la política social en Brasil* fue posible sólo a partir de la colaboración de diversos compañeros, quienes se enfocaron tanto al proceso de discusión y elaboración de los textos, como a la creación de las condiciones para hacer viable ese proceso.

En primer lugar, agradecemos al ministro de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães; al presidente del IPEA, Marcio Pochmann, y a los directores Fernando Ferreira, João Sicsú Siqueira, Jorge Abrahão de Castro, José Celso Cardoso, Liana Maria Carleial, Márcio Wohlers de Almeida y Mário Lisboa Theodoro. En un importante e inédito esfuerzo de renovación institucional, todos apostaron por un nuevo eje de actuación en el Instituto: en lugar de quedarse en el pasado, intentaron proyectarse hacia el futuro. En conjunto con los demás volúmenes de la serie Ejes Estratégicos del Desarrollo Brasileño, este libro demuestra el éxito de esa apuesta.

Los autores y colaboradores de los textos que aparecen a continuación también merecen toda nuestra gratitud. Entre los autores se encuentran Rafael Guerreiro Osorio, Sergei Dillon Soares y Pedro Herculano Ferreira de Souza, responsables del primer capítulo de la parte I; Ana Luiza Machado de Codes, Angela Maria Rabelo Ferreira Barreto, Paulo Augusto Meyer M. Nascimento y Paulo Roberto Corbucci, a quienes debemos del primer capítulo de la parte II; José Aparecido Carlos Ribeiro, Alexandre Arbex Valadares y Maria Paula Gomes dos Santos, encargados del segundo capítulo de la parte I; Frederico Augusto Barbosa da Silva, Ana Luiza Machado de Codes y Herton Ellery Araújo, responsables del segundo capítulo de la parte II; a Joana Mostafa, Pedro Herculano Ferreira de Souza y Fábio Monteiro Vaz debemos el tercer capítulo de la primera parte; Brancolina Ferreira, Alexandre Arbex Valadares, Antônio Teixeira Lima Junior y Fábio Alves son los coautores del tercer capítulo de la parte II; Roberto Gonzalez y Marcelo Galiza, encargados del cuarto capítulo de la parte II; Sérgio Francisco Piola, Edvaldo Batista de Sá, Luciana Mendes Santos Servo, Leila Posenato Garcia, Andrea Barreto de Paiva y Elizabeth Barros, responsables del quinto capítulo de la parte II; Luciana de Barros Jaccoud, Maria Paula Gomes dos Santos y Ana Cleusa Serra Mesquita, coautores del sexto capítulo de la parte II, y Natália de Oliveira Fontoura y Alinne Bonetti, encargados del séptimo capítulo de la parte II.

Entre los colaboradores destacan Ana Amélia Camarano, Danielle Cronemberg, Fernando Gaiger Silveira, Jhonatan Ferreira, Luana

Pinheiro, Matheus Stivali, Sônia Miguel, Soraya Fleischer, Thiago Costa Araújo y los demás compañeros de la Dirección de Estudios y Políticas Sociales (DISOC) que asistieron a las juntas y talleres para discutir los textos.

Agradecemos también a otros compañeros de la DISOC que ayudaron a crear condiciones para el buen funcionamiento de las actividades que resultaron en este libro, entre los cuales mencionamos a Alberto Pereira da Silva, Maria de Fátima Costa, Ana Bete Marques Ferreira, Alda Pimentel Chaves y Silvânia de Araújo Carvalho.

Los responsables del proceso editorial del IPEA no podrían ser olvidados, pues su trabajo fue decisivo para la confección de este libro, desde varios puntos de vista. Agrademos a Daniel Castro, Cláudio Passos de Oliveira, Iranilde Rego, Marco Aurélio Dias Pires, Jane Fagundes, Maria Aparecida Taboza, a los compañeros de Asesoría de Comunicación y a los revisores críticos y editores que participaron en todo el proceso.

Finalmente, los administrativos del IPEA también merecen ser mencionados, pues hicieron posibles diversos procesos administrativos y financieros, sin los cuales este libro no se hubiera realizado. Agradecemos a todos en la Dirección de Desarrollo Institucional.

Jorge Abrahão de Castro
Helder Ferreira
André Gambier Campos
José Aparecido Carlos Ribeiro
Organizadores

Advertencia

Perspectivas de la Política Social en Brasil es un libro que surge del interés de dar a conocer en México las políticas, estrategias y programas empleados por el gobierno brasileño para disminuir la pobreza y combatir las desigualdades sociales entre sus habitantes.

En el año 2011, los entonces titulares del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México y del Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil, Eriko Flores y Mauricio Pochmann, respectivamente, firmaron un acuerdo de cooperación y este libro es uno de sus frutos. Resulta importante destacar que a pesar de que ambos directivos dejaron sus cargos antes de que saliera a la luz la edición en español, en esta última se respetan los créditos de la presentación y los agradecimientos de la edición original, publicada en Brasil en 2010, pero se incluyen los directorios actuales de ambas instituciones, cuyos titulares han dado seguimiento a los acuerdos.

Es pertinente aclarar que fueron considerables las dificultades que representó la traducción, revisión y edición del documento original en portugués, no sólo por los giros lingüísticos que obligaron a tomar licencias estilísticas, sino en especial por la abundante terminología sociológica, económica, jurídica y política, que procuramos adaptar al español de México lo mejor posible para hacer más comprensible su lectura. En varios casos, inclusive, nos permitimos agregar algunas notas del editor para proporcionarle al lector hispanoparlante datos de contexto para ayudarle a entender el significado de algunas expresiones o realidades por completo ajenas a nuestro marco de referencia.

Asimismo, es conveniente aclarar algunos aspectos técnicos de esta versión en castellano. Por ejemplo, en lo referente a las cantidades monetarias, la traductora respetó el uso de la moneda nacional brasileña (real), la cual tenía un valor de $5.59 pesos mexicanos en 2010, año en que se publicó el documento. Otra dificultad es la gran cantidad de siglas y acrónimos en cada uno de sus capítulos, por completo ajenas a nuestro contexto, por lo que para la edición en español se convino en anexar un índice de siglas para facilitar la lectura de los textos.

Es posible que en algunos casos no hayamos encontrado la mejor manera de expresar algún vocablo o giro idiomático del portugués brasileño, pero puede el lector estar seguro de que en todo momento pusimos nuestro mejor esfuerzo para respetar el espíritu de la obra original y, de forma simultánea, ayudarlo a comprender la información contenida en este libro.

Introducción

Perspectivas abiertas a la política social en Brasil

Antagónicas, antitéticas, antinómicas son algunos de los calificativos utilizados por la literatura en la materia para describir las relaciones entre la regulación social y la dinámica económica, por lo menos en sociedades que se organizan alrededor de mercados. En tales sociedades, definidas desde el inicio de la era moderna como capitalistas, los mercados son los mecanismos fundamentales para orientar los esfuerzos humanos y los recursos naturales disponibles. Estos instrumentos actúan en la medida en que pueden valerse del libre contraste entre demanda y oferta de capitales, tierras, productos, servicios y de trabajo, entre otros. De esta oposición resulta un intrincado conjunto de precios que señalan a los actores cuál debe ser el sentido de la dinámica económica, en lo referente a cada una de las mercancías mencionadas, en el tiempo presente o incluso enel futuro.

El mercado de trabajo, específicamente, siempre fue el escenario de los mayores antagonismos entre la acción de los actores público-estatales y de los privados en las sociedades capitalistas. Los intentos sucesivos de regulación por parte del Estado fueron el resultado de varias contradicciones entre trabajadores y empresarios, como lo manifiesta la larga historia de conflictos obreros que surgieron a partir de la mitad del siglo XIX. En buena medida, esas tentativas versaron sobre la manera por la cual la capacidad de trabajo sería convertida en una mercancía, *stricto sensu*; es decir, sobre la propia constitución del mercado laboral, que es la disponibilidad de las personas libres para enajenar su potencial de trabajo a otros, a cambio del pago de una contraprestación.

De cualquier modo, estas iniciativas siguieron dos caminos paralelos y complementarios. Uno de ellos fue la constitución de derechos y garantías concernientes directamente al trabajo en sus diversas facetas, como contratación, servicio, disposición, remuneración, tributación, renuncia, organización y acción colectiva de trabajadores. Eso corrió por cuenta del Estado con la edición de una legislación heterónoma, pero también por medio de la negociación directa entre actores empresariales y laborales, que resultó en normas autónomas. Otro camino seguido fue la institución de derechos y garantías relacionados no propiamente con el trabajo, sino con la posibilidad de tener seguridad social; se trató de la constitución de políticas sociales en áreas distintas, como educación, salud, alimentación, trabajo, previsión social, asistencia, vivienda, saneamiento y transporte.

Esas políticas sociales actuaron en dos sentidos similares y complementarios. El primero consistió en la disponibilidad de beneficios monetarios para los trabajadores que se encontraban, temporal o permanentemente, sin posibilidad de obtener ingresos por medio de su trabajo; ejemplos de esta situación, voluntaria o involuntaria, son el desempleo, el embarazo, la reclusión, enfermedades, accidentes, la vejez o la muerte. El segundo fue que el Estado puso a disposición bienes y servicios necesarios para la supervivencia de los trabajadores, tales como educación, alimentación, salud, vivienda, saneamiento y transporte. Esta oferta pública significó no sólo la falta de necesidad de los trabajadores de recurrir a la demanda privada en los mercados para adquirir esos bienes y servicios, sino también de dirigirse al mercado laboral con el fin de obtener los ingresos exigidos para su adquisición.

Cabe destacar que la regulación del mercado de trabajo exigió un nuevo tipo de Estado, delimitado principalmente a partir de mediados del siglo XX. El actor estatal al inicio de la era contemporánea se caracterizaba por sus atributos negativos, o sea por dedicarse a la defensa de las libertades individuales frente al Estado, y consagradas en relación con el respeto al derecho del libre tránsito; la libertad de credo, pensamiento y expresión; el derecho de propiedad, etcétera. En el periodo más reciente, el actor estatal se caracterizó por sus cualidades positivas, lo que significó la preocupación por las libertades y las igualdades colectivas, manifestadas en la extensa normalización de las condiciones individuales de trabajo, en el estímulo a la organización y a la actuación colectiva de los trabajadores, así como en la protección y promoción de éstos por medio de la institución de políticas sociales.

La regulación laboral, por medio de la juridificación del trabajo, y también de la seguridad social, significó una deconstrucción del movimiento de mercantilización antes referido; es decir, la creación de derechos y garantías relacionados con el trabajo –y con la seguridad social, concretados en las políticas sociales– alteró la dinámica de conversión de la capacidad laboral en mercancía, sujeta a la acumulación capitalista. La literatura apuntó algunas razones para que esto ocurriera, destacando que la potencialidad de trabajo no puede ser considerada una mercancía como cualquier otra, dado que:

1. En el caso de una mercancía común, la oferta de los vendedores casi siempre se dimensiona previamente por la expectativa futura de transacción en el mercado, mientras que en el caso de la capacidad laboral no hay forma de hacer que sus vendedores dimensionen y controlen su suplemento *ex ante* por criterio parecido.

2. Los vendedores de la fuerza de trabajo no pueden esperar una mejor condición de venta y optimizar su valor mercantil, pues dependen continuamente de medios de subsistencia, mientras que los comerciantes de una mercancía común muchas veces consiguen esperar la mejora de la condición del mercado para extraer un valor más elevado de la venta.

3. Los compradores de fuerza laboral casi siempre pueden mejorar la eficiencia de su utilización en la producción de valor, ya que los vendedores de esa mercancía no consiguen perfeccionar la eficiencia de su propia reproducción, pues los medios de subsistencia son relativamente constantes e integrantes de un amplio patrón, definido socioculturalmente en cierto periodo.

4. Los vendedores de la fuerza de trabajo están bajo la amenaza reiterada de envejecimiento –material o simbólico, concreto o abstracto–, hipótesis solamente alejada a partir de la intervención del Estado con políticas sociales de reeducación, por ejemplo. Por otra parte, los oferentes de una mercancía común –y, más específicamente, los controladores del capital– no se encuentran bajo tal amenaza, dado que el capital está involucrado en un patrón circular de renovación constante.

5. Las decisiones de los compradores de la capacidad laboral –y, más específicamente, de los controladores del capital– tienen impactos colectivos y de larga extensión, pues casi siempre alcanzan a varios miembros de ese mercado; al tiempo que las decisiones de los vendedores de tal mercancía cuentan con impactos individuales y de radio reducido, dado que generalmente involucran sólo al propio vendedor, excepto cuando éste consigue articularse con semejantes.

6. Los vendedores de la fuerza de trabajo no consiguen disociarse objetivamente de su mercancía, lo que implica comprometer su subjetividad durante su utilización en la producción de valor; sin embargo, no ocurre lo mismo con los compradores de esa mercancía: los controladores del capital.

Finalmente, la creación de derechos laborales –anteriormente referida como la juridificación del trabajo– y de derechos sociales –juridificación de la seguridad social– fue una respuesta a varios problemas

generados por el movimiento de mercantilización del trabajo en las sociedades capitalistas; problemas de aguda asimetría política, social y económica entre trabajadores y empresarios que históricamente se manifestaron, casi siempre, en agravio de los primeros. Es necesario resaltar que esa creación de derechos, propia de la esfera política, estuvo en contradicción permanente con la acumulación de capital, característica del ámbito económico. De ahí la afirmación de la literatura respecto a que las relaciones establecidas entre la regulación social y la dinámica económica se caracterizaron por ser antagónicas, antitéticas y antinómicas.

Entre otros aspectos, este libro cuestiona cómo esa perspectiva da cuenta de la situación actual de países como Brasil; es decir, hasta qué punto es adecuada y suficiente, dado que está preocupada esencialmente por las contradicciones entre la regulación social y la dinámica económica. Ese cuestionamiento surge a partir de la constatación de que la política social, con sus diversos vectores y componentes definidos al final de la década de 1980, influye sobremanera en la definición de los parámetros vigentes de la economía brasileña, desde un punto de vista macro, meso o incluso micro.

Con la finalidad de verificar dicho cuestionamiento, se hace una breve referencia a la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y, simultáneamente, a la dinámica del gasto social –que es una especie de "equivalente-general" de la política social– en los años posteriores a la Constitución Federal de 1988 (CF/88). En relación con el primer elemento, después de reducidas tasas de crecimiento entre 1995 y 2003, periodo de preocupaciones por la estabilidad del patrón monetario del país, el PIB presentó una nueva dinámica a partir de 2004, casi duplicando su tasa media anual de crecimiento a 4% real entre dicho año y 2009.

Por otra parte, el gasto social presentó incrementos en las tasas de crecimiento en el periodo posterior a 1995, particularmente después de 2002, hasta alcanzar 21% del PIB en 2006. La explicación de tal movimiento consistió en la progresiva implementación de las políticas sociales inscritas en la CF/88, y en la apreciación gradual de parámetros fundamentales de esas políticas, como el salario mínimo.

De ese rápido cruce entre el PIB y el gasto social se deriva un cuestionamiento acerca de la influencia del segundo sobre el primero. Además de la presencia directa e inmediata del gasto estatal en la composición del PIB, ¿por qué medios el gasto social puede influir en la composición del PIB, como el consumo de los individuos o familias y la inversión de las empresas? Entre las muchas posibilidades de respuesta, se destacan cuatro:

- **La oferta de beneficios monetarios:** las transferencias sociales en las áreas de previsión social, asistencia y trabajo ofrecen a amplios segmentos de la población ingresos directos, permanentes, regulares y previsibles, además de ingresos en aumento, dada su mayoritaria vinculación al salario mínimo que, al menos en el periodo más reciente de análisis, ganó valor real en casi todos los años desde 1995. Se supone que la mayor parte de esas transferencias se transforma en consumo inmediato de los individuos y de las familias, lo que propició la estimulación de la inversión empresarial y la ocupación/consumo de los trabajadores –así como la recaudación de los impuestos– en todo Brasil.

- **La oferta de bienes y servicios**: principalmente en las áreas de educación, salud, alimentación, vivienda, saneamiento y transporte, los bienes y los servicios sociales consisten, en la práctica, en ingresos indirectos para extensos segmentos de la población que tienen acceso a ellos. Aunque con varios problemas, como inequidad en la oferta, deficiencias en calidad, alto costo del financiamiento, etcétera, tales servicios generan un *efecto desplazamiento* relevante, permitiendo que los ingresos que se gastarían en ellos se apliquen, de hecho, en el consumo de otros bienes y servicios.

- **La contratación de trabajadores para la prestación de servicios:** los servicios sociales implican mano de obra –especialmente en las áreas de educación, salud y asistencia– parcialmente calificada, pero con un razonable grado de instrucción –profesores, médicos, enfermeros, asistentes sociales, etcétera–, además de ser relativamente bien remunerada. Por otro lado, las oportunidades de trabajo que ofrecen, con vínculo legal o contractual, tienden a ser permanentes, pues tales servicios aún pueden expandirse dada la demanda social existente en el país.

- **La contratación de obras, bienes y servicios instrumentales:** en áreas como educación, salud, alimentación, vivienda y transporte, la oferta de bienes y la prestación de los servicios sociales demandan una serie de medios y de instrumentos –obras, bienes y otros servicios– que son ofrecidos casi siempre por el segmento privado de la economía, mediante un régimen de licitaciones y contrataciones propio del segmento público. Como es claro, hay impactos positivos de ello sobre la inversión empresarial, la ocupación/consumo laboral y la recaudación tributaria.

Además de una influencia sobre el nivel del PIB, *stricto sensu*, generada por los cuatro medios descritos, el gasto social probablemente influye también sobre su distribución. Las evidencias de ello vienen, por ejemplo, del perfil social y de la distribución territorial de la mayoría de las transferencias monetarias que se concentran en los estratos de la base de la estructura social por todo el país, incluso en pequeños municipios de las regiones más remotas. En otras palabras, es probable que tales transferencias incentiven un patrón más inclusivo de crecimiento del PIB con menor pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, y con más impactos positivos en términos de inversión de las empresas, ocupación/consumo de los trabajadores y recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones.

De hecho, la información presentada más adelante evidencia que, desde diferentes perspectivas, el gasto social tiene una influencia significativa sobre el PIB del país, en términos tanto de su monto como de su distribución. Sin pretender agotar un asunto que será tratado con cuidado, los datos muestran que un incremento de 1% en el gasto del área de educación resulta en un PIB 1.85% mayor; en el caso de la salud, es de 1.7 por ciento.

Esos multiplicadores del PIB no son positivos sólo cuando el gasto social se refiere a la prestación de servicios, ya que cuando se trata de transferencias monetarias el fenómeno es semejante. El aumento de 1% en el gasto de programas de asistencia social resulta en un PIB 1.44% mayor en el del Programa Bolsa Familia (subsidio familiar) y 1.38% más alto en el caso del Beneficio de Prestación Continua. Al analizar las transferencias del Régimen General de Seguridad Social se constata que el PIB crece 1.23% cuando los beneficios de jubilación, pensiones y subsidios se elevan uno por ciento.

Estos multiplicadores son importantes principalmente cuando se toma en cuenta otro tipo de gastos del Estado brasileño, distintos a los de las áreas sociales, como el pago de cuotas de interés de la deuda pública mobiliaria, que muestra un incremento de 1%, lo cual resulta en un PIB 0.29% menor. Esto significa que la influencia de los gastos relacionados con los servicios de la deuda sobre el PIB del país no sólo es menos positiva que la ejercida por los gastos sociales, sino que es negativa. La información presentada más adelante deja claro que el gasto social tiene una influencia considerable sobre el PIB brasileño, sea en relación con su cantidad o con su distribución, lo cual anticipa una de las posibles conclusiones de este libro; a saber, que al describir las relaciones entre la regulación social y la dinámica económica no basta aferrarse a las contradicciones históricamente existentes entre ambas.

Es necesario considerar que la primera es constitutiva de la segunda, lo que significa que en el Brasil de hoy la política social fomenta decisiva y positivamente la economía. Sin las transferencias de la seguridad social, tanto del trabajo como de la asistencia social, sin los servicios de educación, salud, alimentación y transporte, y sin los bienes relacionados con la vivienda y el saneamiento, la economía del país daría varios pasos atrás. En cierta medida, el Estado *social* diseñado en la Constitución de 1988 logró moldear, a su imagen y semejanza, una economía igualmente *social*. No es una economía que deba despreciarse dados sus vínculos orgánicos con la política, tan criticados por la perspectiva liberal, la cual considera una *buena* economía aquella libre de determinaciones políticas, capaz de apoyarse puramente en la actuación de los mercados. Por el contrario, es una economía que en los últimos años ha mostrado capacidad de crecer y distribuir bienestar a extensas porciones de la población brasileña, como demostrarán los datos presentados en los siguientes capítulos.

Obviamente, el mero crecimiento de esa economía no aleja la necesidad de un estudio crítico de sus problemas, que no son pocos, pero las posibilidades abiertas por y a esa *economía social* ya no pueden ser ignoradas en el debate, bajo la pena de su depauperación. El objetivo de este libro es colaborar con ese debate, abriendo nuevas opciones de análisis.

Este libro está organizado en dos partes distintas pero complementarias. Con un enfoque general, la primera sección se detiene en aspectos de la relación establecida, a lo largo de nuestra historia, entre la regulación social y la dinámica socioeconómica, y explora los aspectos que pueden ser asumidos por ésta en un futuro próximo, teniendo como referencia el año 2022, bicentenario de la independencia política brasileña.

El primer capítulo de esta parte se dedica al análisis de los principales cambios ocurridos en el país durante su trayectoria de modernización y desarrollo. Se verifica cómo esos cambios influenciaron las experiencias cotidianas y las condiciones de vida de la población, por medio de una serie de indicadores socioeconómicos en las últimas tres décadas, a través de lo cual se percibe que, a pesar de los diversos problemas traídos por la modernización y el desarrollo, las condiciones de vida mejoraron mucho para contingentes cada vez mayores de la población brasileña.

El segundo capítulo se preocupa por la regulación social que ayudó al país a perfeccionar sus indicadores socioeconómicos, especialmente después del fin de la década de 1980. Más que en la regulación, *lato sensu*, el enfoque de la discusión se encuentra en la política social, cuyos parámetros fueron perfeccionados por la Carta Magna de 1988. En áreas sectoriales

distintas, se observa la actual configuración de esos parámetros, así como el alcance objetivo de la política social, su cobertura subjetiva, su forma de organización en el territorio, su modo de articulación institucional, sus recursos financieros y así sucesivamente. Se resaltan no sólo los avances alcanzados por la política social hasta el presente, sino también los desafíos que ésta tendrá que enfrentar en un futuro próximo.

El tercer capítulo está basado en el desarrollo macroeconómico de los gastos efectuados debido a la política social brasileña. A partir de los multiplicadores de una Matriz de Contabilidad Social, se examinan los efectos de tales gastos sobre dos aspectos: la evolución del crecimiento de la economía y la distribución de los ingresos generada en este proceso. Esos multiplicadores indican que los incrementos en los gastos en servicios de salud y educación, así como en transferencias asistenciales y de seguridad social, resultan en un PIB mayor y mejor distribuido entre la población del país; es decir, el desarrollo macroeconómico de la política social es múltiple y, además de eso, claramente positivo.

En la segunda parte de este libro, se adopta un enfoque sectorial ofreciendo análisis para diversas áreas de interés: educación, cultura, reforma agraria, trabajo, salud, garantía de ingresos e igualdad de género. *Grosso modo*, la intención en cada uno es observar en qué sentido transitó la trama social, dados los esfuerzos realizados por la política social en cada área desde 1988. Además, el objetivo es verificar cómo determinados problemas que se enfrentan se pueden superar en un futuro próximo, tomando como referencia el año 2022.

En el terreno de la educación, los problemas a enfrentar se encuentran en la erradicación del analfabetismo, la expansión de la enseñanza infantil y la conclusión de la educación básica, así como en la ampliación del acceso a la educación superior. Nótese que esos cuatro problemas guardan relaciones entre sí, tomando en cuenta la naturaleza sistémica de la educación, de manera que las acciones que se efectúen respecto a uno necesariamente impactarán a los demás, al tiempo que las acciones aisladas presentarán resultados inferiores a los deseados para 2022.

Referente a la cultura, el problema a enfrentar no son propiamente las experiencias culturales de la población, sino las insuficiencias de la política social en esta área. En principio, éstas se pueden superar por medio de la organización de un sistema nacional de cultura que se muestre debidamente articulado entre los entes federados, cuente con la participación plural de organismos de la sociedad civil y esté financiado adecuadamente.

En el área de reforma agraria hay un problema que destaca entre los demás: la concentración de la tierra brasileña. Esta concentración

es la raíz de varios dilemas del campo y aun de las ciudades, igual que la pobreza y la desigualdad socioeconómica. La solución es el cumplimiento de la función social de la tierra, tal como está definida en la Carta Constitucional de 1988, y la consecuente distribución de este bien público para considerar un extenso grupo de agricultores familiares, de trabajadores rurales sin tierra y de comunidades tradicionales. Además de la distribución de la tierra, la solución es la implantación de nuevas políticas de desarrollo en el ámbito rural, dirigidas principalmente a la producción sustentable de alimentos para el mercado interno del país.

Respecto al terreno del trabajo, el problema a enfrentar es la desprotección social de los trabajadores brasileños, la cual se manifiesta mediante la ausencia o la insuficiencia de mecanismos de garantía para éstos contra varios riesgos laborales. Dicha desprotección se muestra vinculada, por un lado, con las limitaciones históricas del salario en Brasil, que, al contrario de lo ocurrido en otros países, no consigue universalizarse como relación de trabajo. Por otro lado, también está asociada con las disparidades encontradas en el propio establecimiento del salario, que se denota por grupos muy distintos de trabajadores, en lo referente a los patrones de ingreso y a las condiciones laborales en general.

En lo concerniente al ámbito de la salud, el problema a destacar es la mortalidad infantil, cuya tasa es un indicador (negativo) de la (ausencia de) salud de una población, en determinada época y territorio. Ese índice es un sensor de la situación de la salud e incluso del desarrollo socioeconómico de la población. En Brasil, como un todo, los datos muestran que la mortalidad infantil se redujo sensiblemente en las últimas décadas. No obstante, aún se sitúa en niveles elevados, además de manifestarse de forma desigual entre las entidades federativas. De modo que se discuten las perspectivas de reducción para la mortalidad infantil en Brasil y en sus estados; se hace un análisis a partir de la construcción de distintos escenarios hasta 2022.

En el área de garantía de ingresos, que consolida los análisis de seguridad y asistencia social, el problema se encuentra en la presión desestructuradora ejercida sobre el sistema de protección social, organizado en el país a partir de la CF/88. Esa situación se hace notar principalmente sobre la oferta de beneficios monetarios para la población, sea bajo la forma de pensión (en la seguridad social) o sobre la de seguridad (en la asistencia). En sentido contrario a los defensores de la desestructuración de la protección social, se demuestra aquí que los beneficios monetarios mitigan situaciones de pobreza y reducen la desigualdad de condiciones de vida; asimismo, articulados con otras iniciativas de política económica y social, pueden

actuar preventiva y decisivamente sobre procesos de vulnerabilidad de la población brasileña.

El problema que se destaca en el terreno de la igualdad de género es la distribución desigual del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, sustentada en concepciones socioculturales al respecto de los acuerdos familiares que se perpetúan en el tiempo. De acuerdo con tales concepciones, el papel de las mujeres es suplir una serie de lagunas de la política social, ofreciendo servicios de cuidado a determinados grupos, como niños y, cada vez más, adultos mayores. Contraponiéndose a eso, se defiende aquí una nueva actuación del Estado, de las empresas y de otros actores sociales, en el sentido de posibilitar el surgimiento de relaciones de género más igualitarias, de forma tal que garanticen una inserción más democrática para hombres y mujeres en los diferentes espacios de la sociedad.

Finalmente, en la primera parte de este libro, que cuenta con un enfoque general, se analiza la relación históricamente establecida entre la regulación social y la dinámica socioeconómica, a medida que se exploran los rasgos que se pueden asumir por esta relación hasta 2022. En la segunda parte, que posee una perspectiva sectorial, se verifica en qué dirección se movió la sociedad brasileña, tomando en consideración los esfuerzos realizados por la política social desde la Constitución de 1988. Al mismo tiempo, se estima la probabilidad de que ciertos problemas enfrentados en cada área se puedan superar en un futuro próximo.

PARTE I

Capítulo 1

Desarrollo, modernización y condiciones de vida

Introducción

Las teorías del desarrollo establecen una promesa: la de que éste transformará a las sociedades en lugares donde la felicidad será la regla y se desconocerán la violencia y las privaciones. Es en nombre de esta expectativa que las sociedades participan en su modernización y buscan prosperar para promover el bien común. La historia de la humanidad, desgraciadamente, muestra que no siempre todo funciona como la fábula preconiza, y que los numerosos efectos colaterales e indeseados del desarrollo real –desde la miseria injustificada, frente a los recursos suficientes para superarla, hasta la destrucción desenfrenada del medio ambiente– contradicen esa promesa.

De acuerdo con Sen (2000), es un hecho que las sociedades contemporáneas, algunas más que otras, aún se encuentran distantes de alcanzar tal meta; también lo es que nunca tantos vivieron tan bien y por tanto tiempo como en el mundo actual. Brasil no es la excepción; si bien, por un lado, hay todavía mucho por hacer para que se vuelva una sociedad más justa, por otro, ha habido un considerable progreso. El país actual, construcción de aciertos y errores de varias generaciones, es significativamente mejor que en el pasado gracias al desarrollo y a la modernización.

La modernización normalmente se entiende como un conjunto de procesos que acompañan el desarrollo de sociedades industrializadas y urbanas a partir de sociedades *tradicionales*. Sin embargo, ésta no se resume en la industrialización de la economía ni en la urbanización de la población, también involucra grandes cambios de valores, tecnológicos, en la estratificación social, los patrones de formación de familias, los acuerdos para satisfacer las necesidades cotidianas, así como los gustos y hábitos que hacen de la vida no sólo un conjunto de obligaciones, sino también una experiencia placentera. Comprende, incluso, transformaciones en el papel del Estado como inductor de dichos procesos y garantizador del bienestar social.

El objetivo de este capítulo es rememorar parte de los grandes cambios por los que pasó Brasil durante su desarrollo y modernización, los cuales se ven reflejados en los indicadores socioeconómicos. Se enfatizan los aspectos relativos a las condiciones de vida y a la experiencia

cotidiana de los brasileños; para ello, se abordarán brevemente las transformaciones ocurridas hasta 1980. Después, el énfasis pasará a las últimas tres décadas, cuando los cambios asociados con el desarrollo y la modernización continuaron, pero con cierto descenso del ritmo; se verá que estas transformaciones fueron más intensas en algunos periodos y desaceleradas en otros. Con eso, se pretende retratar a Brasil como una sociedad en ebullición que pasó por mudanzas profundas y no siempre sincrónicas; un país que avanzó mucho y progresó sin haber alcanzado *El Dorado* previsto por la teoría de la modernización y por el estructural funcionalismo estadounidense (Parsons, 1974). Una nación que ya no es lo que era, pero que aún no ha llegado a lo que le gustaría ser.

1. Desarrollo, modernización y condiciones de vida hasta 1980[1]

Hay cierto consenso en identificar en la Revolución de 1930 el marco inicial de la modernización brasileña. En el periodo subsecuente ocurrieron modificaciones estructurales, rápidas y profundas, hasta el inicio de la *década perdida*: los años ochenta. Al revisar los números disponibles, se percibe que Brasil pasó por un intenso proceso de modernización en 1950, ya que la producción industrial era responsable de 24.1% del Producto Interno Bruto (PIB), igualándose a la agricultura, cuya porción era de 24.3%. Tres décadas después, la contribución de la agricultura al PIB cayó 10.2%, y la de la industria subió 40.6% (Baer, 2003).

De 1940 a 1980, la población brasileña casi triplicó su tamaño, pasando de 41.2 a 119 millones de habitantes; dicho crecimiento estuvo acompañado de una urbanización acelerada: sólo 31% de esas personas vivía en áreas urbanas en 1940, y 68% en 1980. O sea, mientras que la población rural creció a una tasa media de 0.1% al año (aa), la urbana tuvo un crecimiento promedio de 4.7% aa; más aún, el crecimiento de las áreas urbanas fue también bastante concentrado. En 1940, las capitales de las nueve regiones metropolitanas (RM), originalmente institucionalizadas a mediados de 1970 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Río de Janeiro, Salvador y São Paulo), sumaban 4.7 millones

[1] Los datos de esta sección fueron mayoritariamente obtenidos de los Anuarios Estadísticos –en especial de las ediciones referentes a 1936, 1949, 1952, 1962, 1972 y 1983– y otras publicaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (1950a, 1950b, 1953, 1962, 1972, 1984, 2003, 2006 y 2007) y del Instituto Nacional de Estadística (INE) (1936), excepto en los casos en que la fuente se indica explícitamente.

de habitantes, lo que representaba cerca de 11.5% de la población brasileña; en 1980, reunían 22.5 millones de residentes, casi 19% de la población.

La industrialización y la urbanización llevaron al fortalecimiento del mercado interno, integrando las regiones del país y demandando los productos de la industria naciente, lo cual propició la autosustentación de dichos procesos. Sin embargo, hubo regiones donde se dio el fenómeno de la "urbanización sin industrialización local" (Lopes, 1978: 31), pues el desarrollo y la modernización estuvieron marcados por el refuerzo de la desigualdad regional entonces existente, con concentración de los subsidios y los financiamientos del Estado en las regiones sur y sureste, actualmente designadas centro-sur.

Éstas se habían transformado en los ejes dinámicos de la economía a lo largo del siglo XIX; sus empresarios tenían, por riqueza y proximidad geográfica de la capital, mayor poder político y capacidad "para ejercer presión sobre las autoridades competentes" (Lopes, 1978: 12) y obtener ventajas diversas, desde préstamos generosos hasta licencias de importación que controlaban el curso de la economía, permitiendo la adquisición de máquinas modernas. El ritmo diferente de desarrollo y modernización dividió al país en un Brasil moderno, *adelantado*, y en uno tradicional, *atrasado*, lo cual produjo consecuencias duraderas sobre los indicadores sociales de las regiones.

A pesar de la desigualdad regional, la urbanización y la industrialización estuvieron acompañadas de inequívocas ganancias de bienestar, aun en las regiones atrasadas. Entre las más expresivas, figuran las disminuciones en las tasas de mortalidad; estas últimas, para el periodo anterior a 1980, están sujetas a imprecisiones debido a la precariedad de los registros de nacimientos y defunciones, pero las estimaciones censadas validan la afirmación de que se redujeron. La tasa de mortalidad bruta, la razón entre el número de muertes ocurridas en un año y la población total en medio de éste, cayó de 19.7% en 1950 a 8.9% en 1980. Los índices de mortalidad infantil –el número de fallecimientos de niños de menos de un año para cada mil nacidos vivos– son escasos para esa época. Las estimaciones sugieren que la tasa de mortalidad infantil en São Paulo subió de 69.9 en 1963 a 94.6 por cada mil nacimientos, en 1973, para después declinar a 64.6 en 1979 (Wood y Carvalho, 1994). Es razonable suponer que los números en los demás estados adelantados fueran semejantes a los de São Paulo, y aún mayores en el Brasil atrasado. Descartando la imprecisión de las tasas, la disminución de los números en la mortalidad llevó al brusco aumento de la esperanza de vida al nacer, lo que se constata a partir de los censos demográficos, pasando de 42.7 años en 1940 a 61.7 en 1980.

La esperanza de vida al nacer, al ser determinada por la mortalidad –que, a su vez, depende tanto de características de los individuos como de los servicios de los que disponen, sean estos proporcionados por el mercado o por el Estado–, se considera "una medida sumaria de la calidad de vida que prevalece en medio de una población" (Wood y Carvalho, 1994). Se puede ir más allá y considerar que también es una medida sumaria del grado de desarrollo y modernización. La urbanización, la evolución tecnológica, la formación de mercados internos, el aumento del nivel de la educación, el establecimiento y la ampliación del alcance de los medios de comunicación masivos, los cambios de valores y la reducción de la desigualdad, que se espera acompañe al cambio, normalmente son apuntados como característicos de la transición de sociedades tradicionales a modernas (Kahl, 1970), pudiéndose aumentar la construcción de un conjunto de políticas sociales; éstos contribuyen a la reducción de la mortalidad y al aumento de la esperanza de vida.

Una parte de esa ganancia, 19 años en la esperanza de vida al nacer, se debe a la expansión de los servicios de salud en cantidad y calidad, lo cual fue en parte posible gracias a la concentración de la población en las crecientes áreas urbanas. Aunque los servicios de salud no se restrinjan a la asistencia hospitalaria y ambulatoria, y haya diferencias en la determinación de esos datos a lo largo del tiempo, algunas estadísticas históricas de este aspecto de la salud pública auxilian a dimensionar la expansión.

En 1946, según el levantamiento de hospitales y camas disponibles de la asistencia médico-sanitaria, había en Brasil sólo 3 420 establecimientos de salud que ofrecían 144 417 camas disponibles. Ese número incluye hospitales generales, maternidades, sanatorios dirigidos a la atención de niños, a los mantenidos por organizaciones industriales, a los leprosarios, a enfermos mentales y nerviosos, tuberculosos y militares y los servicios oficiales de salud pública, independientemente del tipo de la entidad mantenedora. Había, por lo tanto, siete hospitales y 305 camas disponibles para cada grupo de 100 mil habitantes.[2] En 1980, el número de establecimientos de salud de cualquier tipo había sobrepasado 18 489, y ofrecían 509 104 camas disponibles; 16 y 428 de éstos por cada 100 mil habitantes, respectivamente. Otro aspecto considerado importante para la reducción de la mortalidad en relación con el acceso al levantamiento de establecimientos y camas disponibles de la asistencia médico-sanitaria

[2] Considerando una población de 47.4 millones de habitantes en 1946, obtenida por interpolación geométrica a partir de las poblaciones totales de los Censos de 1940 y 1950 divulgadas por el IBGE (2007).

–sin embargo, más difícil de averiguar– es el cambio de la tecnología y de las habilidades y conocimientos de los trabajadores de la salud.

La mejora de las viviendas y de las colonias en donde se ubicaban también contribuyó al aumento de la calidad de vida, traducida en la esperanza de vida al nacer. A pesar de la dificultad para obtener información sobre las condiciones en que vivía antes de 1970[3] la población cuyas viviendas hoy se ubican en calles pavimentadas, con iluminación pública y que cuentan con agua potable y drenaje sanitario, algunas estadísticas sobre la precariedad pueden dar la dimensión de la evolución de las mejoras urbanas. De los 119 508 espacios públicos en que el IBGE dividía a Brasil en 1947, sólo 17% contaba con pavimentación y 1% tenía pavimentación de concreto o asfalto; 29% de los espacios públicos contaba con agua potable; 15%, con drenajes sanitarios y 51%, con iluminación pública, lo que da una idea burda de la disponibilidad de energía eléctrica para fines residenciales.

Las mejoras en las condiciones de urbanización desde entonces fueron grandes. En 1980, el Censo Demográfico apuntó que 55% de las viviendas tenía agua potable de red general de distribución y 43% contaba con desagüe adecuado de los drenajes, para red o fosa séptica. En términos de población, esos porcentajes eran de 52 y 40%, respectivamente. En ausencia de información confiable para años anteriores, se registra que en 1970 los porcentajes respectivos para viviendas eran de 33 y 27 por ciento.

La energía eléctrica, sin la cual es imposible la vida moderna y cuya disponibilidad para las industrias y la población es simultáneamente condición y consecuencia del desarrollo, merece un comentario particular. En 1948, la potencia estimada de todas las plantas generadoras instaladas en el país, hidro y termoeléctricas, estatales o privadas, era de 1.616 megavatios (MW). En 1980, la capacidad de las generadoras era de 33.229 MW. En ese año, el censo registró que 69% de las viviendas contaba con energía eléctrica y servía a 66% de la población. Diez años antes, el de 1970 contabilizó acceso a la energía eléctrica en sólo 48% de los domicilios.

Entre las características individuales, la educación es un gran marcador de la transición hacia la modernidad y un significativo determinante del aumento de la esperanza de vida. Las personas alfabetizadas tienen mayor acceso a la información, ya que pueden recibirla de forma escrita, y, generalmente, el sistema de educación transmite nociones de higiene, como la

[3] Para el cual el Censo de Población en Microdatos está disponible, permitiendo la elaboración de cualquier tabulación o indicador a partir de la información recolectada por los cuestionarios.

importancia del lavado de manos y de filtrar o hervir el agua usada para cocinar y beber, así como la importancia del aseo de las casas y del propio cuerpo.

La sociedad tradicional brasileña, como tantas otras en Latinoamérica, estaba marcada por la presencia de una microscópica élite altamente letrada, una pequeña camada poco educada y una gran masa de analfabetas. En 1900, 75% de la población de 15 o más años no sabía leer ni escribir; en 1940, el porcentaje de analfabetas había disminuido a 56%; en 1980, se redujo a 25%. En las cuatro primeras décadas del siglo XX, la tasa de analfabetismo decreció al ritmo promedio de medio punto porcentual (pp) aa y a casi 1 pp aa en las cuatro décadas siguientes.

En relación con las reformas en la estructuración del sistema de educación y de la precariedad e imprecisión de los datos sobre el nivel educativo de la población del censo de 1940, es posible elaborar algunas de las tablas divulgadas: sólo 8% de la población de 20 años o más poseía título o había completado algún curso; para 5%, el grado más elevado era el básico; para 2%, el medio[4] y sólo 0.5% tenía grado superior. La perspectiva para los más jóvenes no era alentadora, pues la información disponible sugería que para la mayoría de quienes llegaban a recibir alguna instrucción, ésta estaba probablemente limitada a la alfabetización. En el rango etario de 5 a 9 años, sólo 20% recibía algún tipo de instrucción –no necesariamente en escuelas–; de 10 a 14 años, el porcentaje era más elevado, 32%, y de 15 a 19 años sólo 9%. Los datos tabulados del Censo de 1940 revelan que gran parte de esos alumnos no sabía leer ni escribir.

En cuatro décadas, la población de 20 o más años de edad con por lo menos el equivalente al básico pasó a 33%; de éstos, 5% tenía el *básico completo*, 15% había completado el primer ciclo de la educación secundaria, la primaria o el primer grado, 9% la educación secundaria o el equivalente, 4% poseía un título de curso superior y 0.1% títulos de maestro o doctor. La escolarización se expandió a ritmo acelerado, y en 1980 47% de los niños de 5 a 9 años de edad iba a la escuela , 70% de 10 a 14 años y 42% de los jóvenes de 15 a 19 años. El hecho de que la tasa de escolarización en el rango etario de 10 a 14 años sea considerablemente mayor que la anterior indica que todavía era bajo el porcentaje de niños que empezaba a ir a la escuela en edad adecuada, y que la alfabetización era en general atrasada. Aun así, el cambio en el perfil educativo

[4] El grado básico corresponde, grosso modo, a los cuatro o cinco grados iniciales de la educación primaria actual; la educación secundaria poseía dos ciclos, el primero correspondiente a la segunda mitad de la educación primaria y el segundo, a la educación secundaria. La documentación no es clara sobre si la población con educación secundaria completa comprende a los que habían completado el primer ciclo. Los títulos podrían referirse a cursos técnicos o profesionales.

de la población de 1940 a 1980 fue sustantivo y, por lo tanto, uno de los principales factores que contribuyó al aumento de la esperanza de vida.

Un aspecto frecuentemente olvidado en las caracterizaciones de las transformaciones estructurales profundas por las que pasó Brasil es el cambio en las tecnologías de comunicación. La instalación de líneas telefónicas empezó temprano, pero estuvo altamente concentrada en São Paulo, Río Grande do Sul y en el municipio de Río de Janeiro (antiguo Distrito Federal, DF). En 1907, había 15 203 aparatos telefónicos en el país (71.6 por cada 100 mil habitantes);[5] en 1935, existían 70 281, éstos sólo en el municipio de Río de Janeiro. La expansión de la telefonía fue rápida en los años siguientes; en 1948 existían 188 388 aparatos en el entonces DF para 130 991 suscriptores. En ese último año, se registraron 492 231 aparatos instalados en Brasil (992.4 por cada 100 mil habitantes) y 371 111 suscriptores (748.2 por cada 100 mil habitantes).[6] En 1980, el número de terminales telefónicas en servicios llegó a 4 084 por cada 100 mil habitantes, y el de residenciales a 2 865 por cada 100 mil personas. Además de la expansión de la cobertura, en 1980 sólo 4% de los municipios no contaba con, por lo menos, una caseta telefónica que ofreciera llamadas de larga distancia; en 71% de los municipios, la red telefónica permitía llamadas de larga distancia vía marcación directa o por operadora y 28% de las viviendas tenía marcación directa internacional.

Antes de ese grado de integración logrado a través de los servicios telefónicos, el principal medio de comunicación rápida de larga distancia en Brasil fue el telegrama. La red telegráfica era la responsable de la integración nacional y también de la comunicación entre empresas y familias separadas por la migración, sea para las áreas urbanas próximas o para las eventualmente distantes zonas de dinamismo económico. En 1934, se envió un telegrama por cada 3.7 habitantes,[7] proporción que llegó a ser de uno por cada 1.6 habitantes en 1948. Desde entonces, la pérdida de importancia del telegrama como medio de comunicación para larga distancia fue tal que en 1980 se envió sólo un telegrama por cada 7.7 habitantes, de los cuales un cuarto eran telegramas telefónicos.

[5] Considerando una población de 21.2 millones de habitantes en 1907, obtenida por interpolación geométrica a partir de las poblaciones totales de los censos de 1900 y 1920 divulgados por el IBGE (2007).

[6] Considerando una población de 49.6 millones de habitantes en 1948, obtenida por interpolación geométrica a partir de las poblaciones totales de los censos de 1940 y 1950 divulgados por el IBGE (2007).

[7] Considerando una población de 32.5 millones de habitantes en 1934, obtenida por interpolación geométrica a partir de las poblaciones totales de los censos de 1920 y 1940 divulgados por el IBGE (2007).

En relación con la comunicación impresa, en el Brasil iletrado de las primeras décadas del siglo XX, la lectura de periódicos estaba reservada para unos pocos; en 1933, sólo 100 periódicos de circulación diaria se contabilizaron en todo el país, 3.1 por cada millón de habitantes.[8] En 1980, el número de periódicos diarios era de 343, mas la proporción por millón de habitantes cayó un poco, a 2.9, con un tiraje total de 1.4 millones de ejemplares por día. Pese al hecho de considerar el tiraje, información no disponible para 1933, el acceso a los periódicos probablemente aumentó; la evolución en esa cuestión parece no corresponder a la de otras ya vistas.

De los medios que facilitan la difusión de los valores asociados a la vida moderna y que provocan los cambios de comportamiento, la radio y la televisión tuvieron mayor expansión e influencia que los periódicos. Las primeras radios de Brasil fueron instaladas en la primera mitad de los años 1920, y en 1935 sólo había 44 empresas funcionando, la mayor parte de ellas concentradas en el municipio de Río de Janeiro y en São Paulo. En 1950, empezó a operar el primer canal comercial de televisión, La Tupi, en São Paulo. En ese año, existían 300 radiodifusoras en Brasil, de las cuales 185 habían empezado a operar a partir de 1946. En 1960, había 605 emisoras de radio y 15 televisoras, y en 1971, el número de radiodifusoras llegaba a 1 008 y el de televisoras a 52. En tan sólo una década, el número de éstas superó el doble y llegó a 114 en 1980, año en que habían 1 263 radioemisoras registradas en el país.

La expansión de la radio y la televisión estuvo acompañada por la evolución tecnológica. Hubo aumento en la calidad y la cobertura territorial de las transmisiones, representado en el caso de la radio por el progresivo aumento del número de éstas que transmitían en frecuencia modulada (FM). La televisión, por su parte, adoptó el videocasette y comenzó a transmitir a color. En 1980, habían canales de televisión emitidos por satélite y repetidos en todo el territorio nacional; tanto en ésta como en la radio, tres tipos de programas se consolidaron como *campeones de audiencia*: las novelas, los de auditorio y los noticieros.

En resumen, el Brasil que llegó a 1980 era radicalmente diferente de aquel de inicios del siglo XX. En lugar de un país rural y frágilmente integrado, con una población en su mayoría analfabeta, emergió uno predominantemente urbano y con rápida industrialización, mucho más integrado, que además fue testigo de la acelerada difusión tanto de servicios como de valores considerados típicamente modernos.

[8] Considerando una población de 32 millones de habitantes en 1933, obtenida por interpolación geométrica a partir de las poblaciones totales de los censos de 1920 y 1940 divulgados por el IBGE (2007).

La eclosión de la crisis y de la deuda externa, y toda la inestabilidad económica subsecuente, modificaron rápidamente el panorama y señalaron el agotamiento del modelo por detrás del *milagro económico*. Los años ochenta rápidamente se convirtieron en la *década perdida*, de crecimiento económico mediocre e hiperinflación. Emergieron diagnósticos y propuestas claramente divergentes, oponiendo a los que defendían reformas económicas liberadoras y en pro del libre comercio con quienes proponían soluciones keynesianas o de inspiración *cepalina*, para quienes la crisis resultaba más de los desequilibrios de la economía internacional que de las políticas equivocadas de los gobiernos nacionales; por otra parte, los ajustes estructurales recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) sólo agravaban los problemas (Kiely, 2007).

No se trata en este estudio de entrar en el mérito de tales diagnósticos ni evaluar las teorías por detrás del Plano Real y de la apertura económica de la segunda mitad de los años noventa. El punto central de la próxima sección es demostrar que, a pesar de que Brasil no haya recuperado el ritmo de crecimiento económico de la década de 1970, los últimos 30 años continuaron siendo de profundos cambios estructurales, que encajan perfectamente en el *script* de la transición hacia la *modernidad*. De esta manera, mientras algunas dimensiones, como la industrialización, perdieron vigor, en otras, principalmente en las relacionadas con la esfera de los valores, las transformaciones fueron bastante aceleradas.

2. Las últimas tres décadas[9]

Entre 1980 y 2000, fecha del último censo, la población brasileña aumentó más de 50 millones de personas, pero el ritmo de crecimiento poblacional (en promedio, 1.8% aa) fue muy inferior al de las dos décadas anteriores. El crecimiento promedio entre 1960 y 1980 fue de 2.7% al año. Como muestra la tabla 1, la urbanización continuó acelerada, con una disminución significativa en términos absolutos y relativos de la población en áreas rurales. Así, en 1970, 56% de los brasileños vivía en áreas urbanas y 81% en 2000.

[9] Todos los datos citados en esta sección son resultados de tabulaciones propias con base en las Investigaciones Nacionales por Muestra de Domicilios (PNAD), excepto en los casos en que la fuente es explícitamente mencionada.

Tabla 1

Población total y crecimiento promedio anual por áreas y regiones – Brasil, 1970-2000

	Población (millones)			Crecimiento promedio anual (%)		
	1970	1980	2000	1970-1980	1980-1991	1991-2000
Áreas						
Urbana	52,1	80,4	137,9	4,0	3,0	2,4
Rural	41,1	38,6	31,8	-0,6	-0,7	-1,1
Regiones						
Metropolitanas	23,8	34,5	51,1	3,8	1,9	2,0
Capitales Periferias	16,5	22,5	28,8	3,2	1,4	1,1
Resto de Brasil	7,3	12,0	22,4	5,1	3,0	3,4
	69,3	84,6	118,7	2,0	1,9	1,5
Total	**93,1**	**119,1**	**169,8**	**2,5**	**1,9**	**1,6**

Fuente: Censos de población/IBGE.

La forma de urbanización cambió bastante, en la medida en que ésta dejó de ser un sinónimo de metropolización:[10] el crecimiento promedio anual de las grandes ciudades brasileñas descendió bruscamente en los años ochenta, en especial en las capitales, en donde cayó por debajo del promedio nacional por primera vez desde 1920. Las ciudades periféricas también pasaron por semejante proceso, aunque con menor intensidad, lo que de todas formas alteró la distribución relativa de la población en las RM. En 1970, casi 70% de los residentes vivía en las capitales, mientras que para 2000 sólo 56 por ciento.

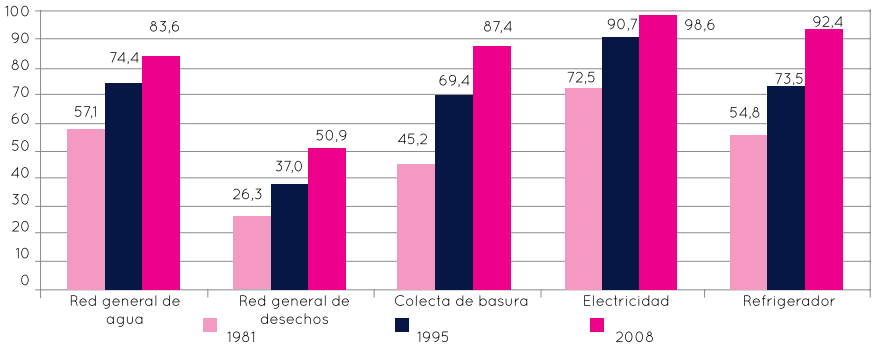
De forma general, la urbanización trajo consigo el acceso creciente a algunos equipos básicos de la vida moderna. Como se ve en la gráfica 1, en 1981 el acceso al saneamiento básico era más un lujo que un derecho; incluso fue hasta 2008 que la recolección de basura estuvo cerca de la universalización. El acceso a la red general de drenaje, que depende mucho más de iniciativas del sector público que de los ingresos familiares, continúa siendo un problema nacional. Aunque en los últimos 15 años haya presentado avances importantes y en un ritmo razonablemente constante, las estimaciones recientes refuerzan la necesidad de más inversiones, pues, en el caso contrario, aún se tendrá que esperar algunas décadas hasta la universalización de ese tipo de servicio.

[10] Todos los datos mencionados en esta sección son resultados de tabulaciones propias basadas en las Investigaciones Nacionales por Muestra de Viviendas (PNAD), excepto en los casos en que la fuente es explícitamente mencionada.

Afortunadamente, las perspectivas son mejores para los otros dos puntos de la gráfica 1; el acceso a la energía eléctrica se volvió prácticamente universal en los últimos años, y, de la misma forma, casi todos los brasileños cuentan con refrigerador en sus viviendas, uno de los bienes de consumo durables más fundamentales para la vida moderna.

Gráfica 1

Población en viviendas con red general de agua y drenaje, con recolección de basura, energía eléctrica y refrigerador – Brasil, 1981-2008 (%)

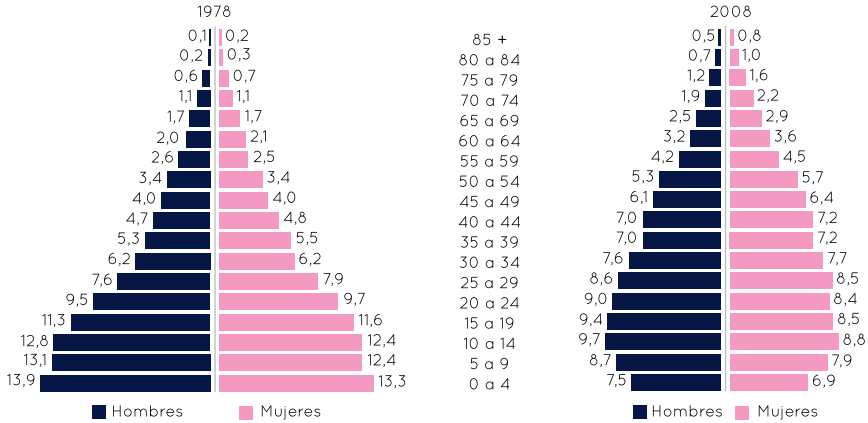


Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

El acceso ampliado al saneamiento básico, a las mejoras educativas y a la difusión de valores típicamente modernos, entre otros factores, modificó profundamente las tasas de mortalidad y de natalidad en el país, de modo que en tan sólo 30 años, entre 1978 y 2008, la composición etaria de la población brasileña presentó un proceso de envejecimiento (gráfica 2). Los niños con menos de 10 años, por ejemplo, representaban 27% de la población masculina en 1978 y sólo 16.2% en 2008; también entre los hombres, los adultos mayores de 65 años o más pasaron de 3.7 a 6.8%. En términos absolutos, un aumento de 2 a 6.25 millones; fenómenos parecidos ocurrieron en la población femenina.

Gráfica 2

Composición etaria de la población brasileña, por rangos y género – Brasil, 1978 y 2008 (%)



Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

Todo eso hizo que la composición de los hogares cambiara rápidamente. El número promedio de personas por viviendas disminuyó bastante, de 5.8% en 1981 a 4.1% en 2008; una caída de casi 30%. Los acuerdos familiares se volvieron más heterogéneos y, a pesar de que las parejas con hijos siempre serán predominantes, los hogares con parejas sin hijos, de madres solteras y de un solo individuo pasaron a ser mucho más comunes (Medeiros y Osorio, 2002). Esta incipiente *reorganización* de la intimidad es particularmente interesante y doblemente moderna, en la medida en que se aleja tanto de las familias típicas de sociedades tradicionales como de los modelos nucleares con hijos consagrados por la modernidad en el siglo XX. El cuestionamiento de sus propios presupuestos es justamente uno de los trazos más típicos de aquello que muchos autores llaman "modernidad tardía" o "tercera etapa de la modernidad" (Beck *et al.*, 2003; Wagner, 1996).

Los cambios en las relaciones de género reflejan bien esa modernización de la sociedad brasileña. Aunque haya un largo camino por recorrer hasta la superación de las asimetrías de poder, es innegable que las mujeres conquistaron amplios espacios de libertad, principalmente en comparación con el viejo estereotipo del ama de casa acosada por una sociedad patriarcal. La participación en el mercado de trabajo es posiblemente el mejor ejemplo de esto. En 1981, aproximadamente 75% de los hombres y 33% de las mujeres de 10 años o más eran económicamente

activos;[11] en 2008, el porcentaje de hombres económicamente activos cayó a 71%, mientras que el de mujeres alcanzó 50%.

Para los hombres, lo que hubo fue esencialmente una leve disminución en la participación de los más jóvenes y de los adultos mayores; entre las mujeres, la entrada en la PEA se dio por una combinación de efectos de periodo y de cohorte. En conjunto, esos cambios implican una reconfiguración del mercado de trabajo, pues en 1978 cerca de 69% de los individuos ocupados eran hombres, pero en 2008 este porcentaje cayó a 59%. Más importante aún, se trata de una tendencia que no presenta ninguna señal de descenso, y también se reflejó una disminución de las diferencias salariales entre hombres y mujeres. En 1981, la remuneración promedio de las mujeres ocupadas equivalía a 54% de la de los hombres; en 2008, 71%, un porcentaje aún muy bajo y que señala la desigualdad de género, pero que, de todos modos, denota la disminución de ésta.

Las consecuencias de estos fenómenos son amplias e ilustran bien la importancia de los servicios públicos en el combate a las desigualdades de género. El encogimiento de las familias y sus nuevos acuerdos y la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo, por ejemplo, crean un nuevo problema: ¿quién va cuidar de los niños? Casi 69% de los niños de hasta 14 años vivía con madres o madrastras que no trabajaban y que, al menos en teoría, podían dedicarles atención integral. En 2008, este número cayó a 39%, y, si la tendencia prosigue, probablemente vaya a disminuir aún más. En ausencia de servicios e instituciones que ayuden en la difícil tarea de criar hijos, el resultado inevitable, en una sociedad en la que los papeles masculino y femenino todavía son muy delimitados, sería una carga adicional impuesta a las madres que trabajan: la conocida *doble jornada*.

En buena medida, eso podría ser aliviado por la expansión de la educación, en especial de la educación preescolar, lo que se verificó parcialmente, ya que entre niños de 6 a 14 años, de hecho, el acceso a la educación se universalizó. En 1978, sólo 64% de éstos frecuentaba la escuela, contra 98% en 2008. La guardería y el preescolar, sin embargo, continúan lejos de ser universales. En 1995, solamente 19% de los niños de hasta 5 años frecuentaba instituciones de ese tipo, porcentaje que subió a 38% en 2008, aún muy lejos de lo deseable.

Esto impone una presión adicional a las familias más pobres, las cuales tienen que contratar ayuda privada o dividirse entre las tareas

[11] Consideramos como PEA a los individuos con 10 años o más que estaban empleados o buscando empleo en la semana de referencia de la PNAD.

domésticas y el trabajo. Entre el 10% más pobre, poco menos de 30% de los niños con menos de 6 años va a la escuela, mientras que entre el 10% de los más ricos este porcentaje es de casi 59%. Se trata de una forma de desigualdad perversa y muchas veces invisible, que, sin embargo, provoca graves consecuencias tanto para el bienestar presente de las familias como para el futuro de sus hijos, especialmente cuando se toma en cuenta que el desarrollo de recursos cognitivos en la primera infancia tiene repercusiones importantes en las oportunidades de vida de los niños, tanto para la adquisición posterior de capital cultural como para un buen desempeño escolar (Esping-Andersen, 2004). Inversiones públicas en servicios para este rango etario podrían, por lo tanto, contribuir bastante a la reducción de la desigualdad de oportunidades. En este aspecto, Brasil aún está muy lejos del ideal.

En otros frentes, afortunadamente, los avances fueron mayores; entre niños de 10 a 14 años, no sólo la asistencia a la escuela se volvió prácticamente universal, sino que también el trabajo infantil disminuyó bastante, aunque no haya sido completamente erradicado, pues en 1978, 19% de los niños en este rango de edad trabajaba o buscaba empleo, y para 2008 era 6%. Entre los jóvenes de 15 a 19 años, la asistencia escolar también aumentó de 45 a 69%; incluso en la educación superior hubo mejoras expresivas: en 1978, menos de 4% de la población de 20 años o más estaba cursando o había cursado este nivel; 10 años después, en 1988, era de 8%. Entre 1988 y 1998 casi no hubo cambios; sin embargo, entre 1998 y 2008, el porcentaje subió de 9% a casi 15%. En términos absolutos, eso significa un aumento de 1.9 a 17.1 millones de personas en tan sólo 30 años. Por otra parte, la expansión estuvo acompañada por un cambio significativo en la composición del grupo con acceso a la educación superior: el aumento de las mujeres, pues mientras en 1978 estaba compuesto por 58% de hombres, para 2008 éste llegaba sólo a 44 por ciento.

Uno de los aspectos relevantes de la modernidad como utopía es la pérdida de influencia de las características individuales adscritas (aquellas que los individuos no eligen, como color, sexo y la familia en que nacen) en la determinación de la posición social. En sociedades desarrolladas, idealmente la posición ocupada por individuos debería depender menos de su clase o raza y más de sus talentos y esfuerzos. Desgraciadamente, no hay tanto que conmemorar en este aspecto, pues estas características siguen siendo factores importantes para la determinación del éxito de los individuos.

Eso puede observarse, por ejemplo, en las dificultades para superar las desigualdades raciales en el acceso a la educación superior. La

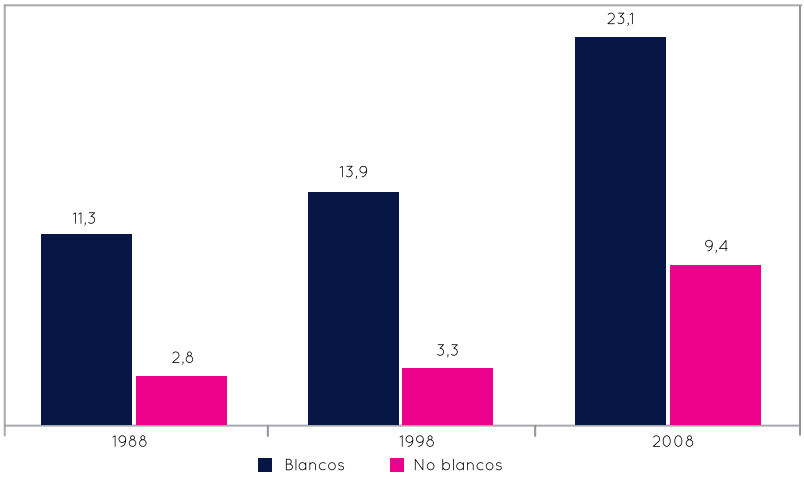
evolución en este ámbito fue moderada y ocurrió básicamente en los últimos 10 años, cuando el porcentaje de blancos entre aquellos que estaban cursando o habían cursado la educación superior cayó de 85 a 73%, como muestran las gráficas 3a y 3b.

De cualquier forma, este aumento se derivó no sólo de menor desigualdad de oportunidades, sino también de cambios en la composición racial de la población. Aunque las probabilidades de acceso en 1988 se mantuvieron, sólo las alteraciones observadas en la composición racial de la población disminuyeron, de 85.5 a 81%, el porcentaje de blancos con acceso. O sea, los avances de la última década se pueden celebrar, pero es necesario mantener los pies en el suelo, pues aún hay mucho por hacer, por lo menos en el campo educativo, hasta que estas dificultades puedan superarse, no solamente en lo que se relaciona con la educación superior. Tales diferencias en el acceso de población negra y blanca a algo tan importante como la educación superior no son coherentes con las promesas de la modernidad.

Gráfica 3

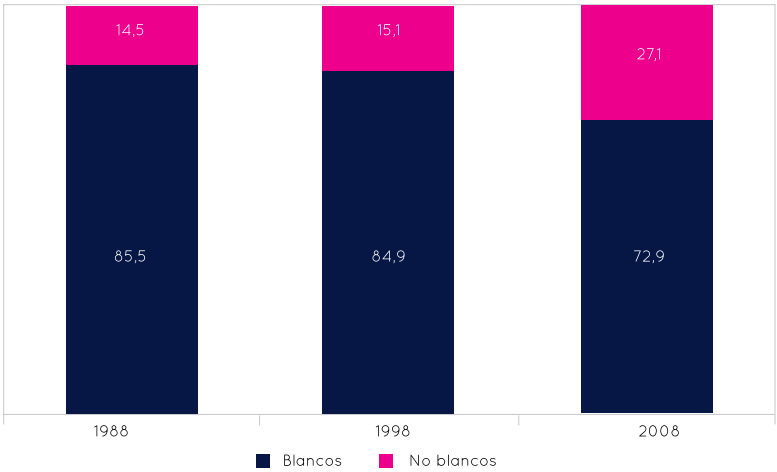
Población con acceso a la educación superior, por color o raza y composición racial de los que tienen o tuvieran acceso – Brasil, 1988-2008[12] (%)

A – Población con acceso a la enseñanza superior por color o raza



[12] Por *blancos*, entendemos que son los individuos que se autodeclararon blancos o amarillos; por *no blancos*, los negros, pardos e indígenas. Tener acceso a la educación superior significa estar cursando o haber cursado este nivel.

B – Composición racial de la población con acceso a la enseñanza superior



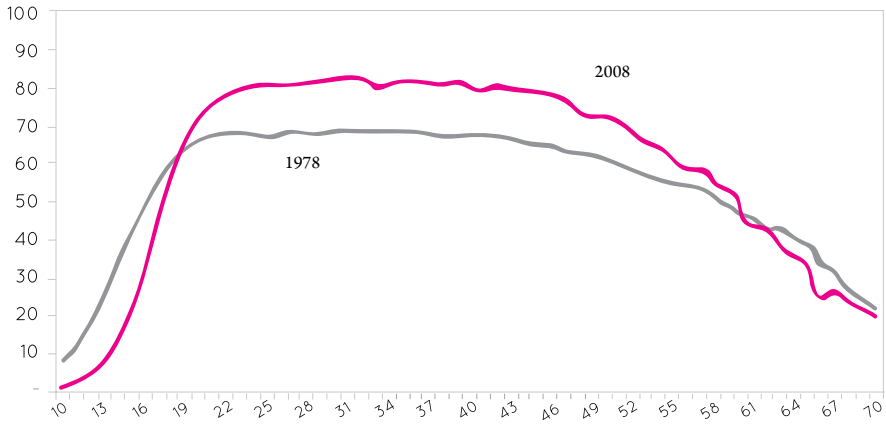
Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

3. La oferta de trabajo

En términos absolutos, la PEA aumentó de 42.4 a 78.1 millones de personas; en términos relativos, de 53% a 60% de la población en edad activa. Entre muchos otros factores, la prolongación de los estudios y, como se verá, la expansión de las jubilaciones y de la red de protección social brasileña, por un lado, y la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo, por otro, ejercieron efectos discrepantes sobre la oferta de mano de obra, como se observa en la gráfica 4. Entre 1978 y 2008, tanto los individuos de menos de 20 años como los de más de 60 disminuyeron su tasa de participación, mientras que aumentaron aquellos que se situaban en los rangos de edad de los extremos.

Gráfica 4

Participación en la PEA, por edad – Brasil, 1978 y 2008



Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

Desgraciadamente, el mercado de trabajo brasileño se mostró durante la mayor parte de las últimas tres décadas incapaz de generar puestos de trabajo en cantidad y calidad suficiente para absorber el crecimiento de la PEA. Es justamente en ese punto que más nos alejamos de la narrativa modernizante, o por lo menos de su versión de desarrollo, la cual soñaba con la continuidad de la trayectoria de industrialización y de formalización del trabajo. Aun así, es importante destacar, de forma general, que el comportamiento del mercado de trabajo no fue homogéneo en los años 1980, 1990 y 2000, y, además de eso, cómo el desempeño de las RM desentonó del resto de Brasil, principalmente en la década de los noventa.

Las gráficas 5a y 5b exhiben la evolución de dos de los aspectos más visibles tanto de la crisis como de la recuperación: el índice de desempleo y la remuneración promedio del trabajo.[13] En conjunto, cuentan una historia diferente para cada década; en los años ochenta, se delinea un escenario de bajo desempleo, pero con hiperinflación durante buena parte

[13] El índice de desempleo es el porcentaje de personas que no tenía trabajo, pero que estaba buscando en la semana de referencia de la PNAD. La remuneración promedio del trabajo se calcula sólo para aquellos trabajadores remunerados y deflaciona de acuerdo con la sugerencia de Corsuil y Foguel (2002). Los datos para 1991, 1994 y 2000 fueron obtenidos por interpolación.

del tiempo,[14] lo cual generó fluctuaciones abruptas en la remuneración del trabajo; esto, incluso, recomienda extrema cautela en la comparación de los valores reales de aquella época con los observados después de 1995. En los años noventa, el periodo pre Plano Real también fue marcado por la hiperinflación, pero con caída significativa en los ingresos, a lo largo del periodo 1990-1993, y con aumento de desempleo, que pasó a oscilar entre 6.5% y 7%, contra el aproximadamente 3% observado a finales de la década de 1980.

Con este plan económico y el control de la inflación, las remuneraciones promedio reales aumentaron aproximadamente 20% entre 1993 y 1995, pasaron por una etapa de estancamiento y, a partir de 1998, entraron en una trayectoria de caída que perduró hasta 2003. De la misma manera, el desempleo empezó a subir de 7% hasta llegar a más de 10% en 1999. Sólo a mediados de los años 2000, particularmente a partir del bienio 2004-2005, ambos indicadores presentaron comportamiento positivo: el índice de desempleo cayó de 10% a menos de 8%, y la remuneración promedio del trabajo acumuló una ganancia real de 17% entre 2004 y 2008 y llegó a R$1 042.00 reales.[15]

A pesar de eso, dichos indicadores continuaron peores de lo observado anteriormente. El índice de desempleo se ha vuelto a aproximar a los porcentajes obtenidos en la década de 1980, y la remuneración del trabajo continúa en un nivel inferior al verificado por primera vez en mucho tiempo; también el porcentaje de trabajadores formales[16] subió de forma consistente en los últimos años y llegó a 42.8% de la PEA en 2008, después de oscilar alrededor de 36% en los años noventa y de alcanzar un valor mínimo de 34.2% en 1999.[17]

[14] En verdad, la innovación, medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), quedó razonablemente estable, pero en un aterrizaje elevado (entre 95% y 100% aa) entre 1980 y 1982; disparó entre 1983 y 1985, y llegó a 239% al año. Con el Plano Cruzado, en 1986, la inflación fue momentáneamente controlada y cayó a 59% aa en los años siguientes; sin embargo, hubo un nuevo descontrol inflacionario y en 1989 el INPC acumulado fue de 1.863% aa. El periodo pre Plano Real fue también de bastante inestabilidad, con nuevo récord inflacionario en 1993 (2.489% aa).

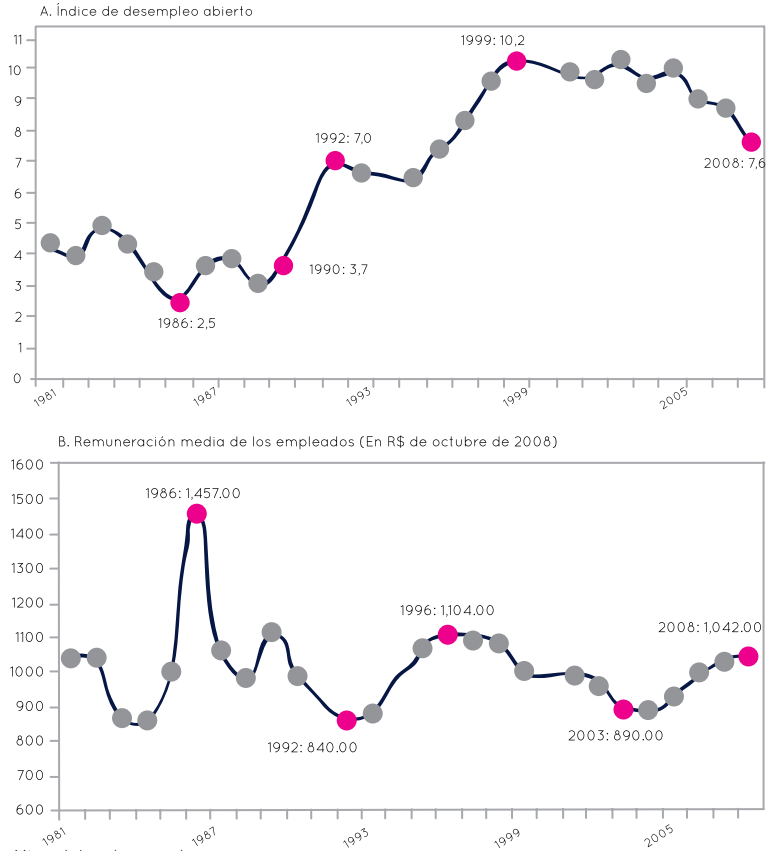
[15] El real es la moneda de curso legal en Brasil. Un peso mexicano equivale a 0.1786 reales y un dólar estadounidense a 2.2538 reales, al 16 de julio de 2013. Fuente: http://www.bloomberg.com/markets/currencies/. (N. del E.)

[16] Consideramos en este estudio como trabajadores formales a todos los empleados formales, funcionarios públicos estatutarios y militares.

[17] Es importante observar que el porcentaje de empleadores y de trabajadores independientes en la PEA no presentaron grandes variaciones entre 1981 y 2008. El primero osciló entre 3 y 4% a lo largo de todo el periodo; el segundo varió alrededor de 21 y 22% hasta mediados de los años 2000, cuando pasó a declinar lentamente, de modo que en 2008 los trabajadores independientes representaban 19.6% de la PEA.

Gráfica 5

Índice de desempleo abierto y remuneración promedio real de los ocupados – Brasil, 1981-2008 (en reales, R$)



Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

Es necesario tener en mente que la crisis en el mercado de trabajo no afectó a todo Brasil por igual. Los malos resultados de la década de los noventa fueron influenciados principalmente por el pésimo desempeño de las RM. Así, por ejemplo, entre 1995 y 2003, la remuneración promedio del trabajo en estas regiones cayó 25.7%, de R$1 501.00 a R$1 115.00. En el Brasil no metropolitano también hubo descenso, pero mucho menor, aproximadamente de 11.4%, de R$892.00 a R$790.00. En ese espacio de tiempo, el índice de desempleo aumentó de 8.3% a 14.1% en el Brasil metropolitano y sólo de 5.7% a 8.5% en el resto del país. De la misma manera, hasta la recuperación económica ocurrida entre 2003 y 2008 benefició menos a las RM; en éstas, los

ingresos promedio del trabajo crecieron poco menos de 12% en cinco años, contra prácticamente 20% del Brasil no metropolitano.

En otras palabras, además de un periodo de crisis y otro más corto de crecimiento, lo que los datos muestran es una tendencia de reconfiguración espacial del mercado de trabajo brasileño. Durante buena parte del siglo XX, las RM fueron grandes propulsoras del crecimiento, recibiendo mucho más inversiones públicas y privadas que el resto del país, lo cual, a su vez, también estimuló la migración en masa. Las últimas dos décadas muestran una disminución de la distancia entre ellas y el Brasil no metropolitano, con una distribución menos concentrada de los puestos de trabajo e incluso un crecimiento poblacional más homogéneo.

Los datos de Ramos y Ferreira (2005), por ejemplo, refuerzan la tesis de la despolarización y de la reubicación geográfica del empleo formal, en especial del empleo industrial. Entre 1995 y 2003, hubo un aumento de 12% en el número de puestos de trabajo formales en las RM, frente a 37% en el resto del país; el empleo industrial cayó 13% en ellas y creció 27% en el Brasil no metropolitano. Un efecto colateral de esta reconfiguración, cabe destacar, es que el tono apocalíptico adoptado por muchos autores al hablar del mercado de trabajo en los años noventa probablemente puede ser atribuido, en parte, al análisis exclusivo de datos de la Investigación Mensual del Empleo (PME), cuya cobertura es restringida a sólo seis RM y que, por lo tanto, tiene resultados muy influenciados sobre todo por Río de Janeiro y São Paulo, que fueron las regiones más afectadas con la crisis. Eso no significa naturalmente que los diagnósticos de estos autores estuvieran equivocados; de hecho, es posible imaginar que parte de la frustración y del malestar encontrados en las RM resulta de la incapacidad de realización de expectativas típicamente modernas en un escenario de relativo estancamiento económico. No se puede, sin embargo, generalizar este escenario al resto del país, que vivó una trayectoria bastante distinta.

Esos movimientos quedan nítidos en las graficas 6a, 6b y 6c, presentadas a continuación, las cuales muestran el porcentaje de trabajadores por sector económico.[18] La disminución brutal de la participación del sector agrícola es una tendencia que viene desde tiempo atrás y que mantuvo el mismo ritmo entre 1981 y 2008, y estuvo impulsada casi exclusivamente por el Brasil no metropolitano. El crecimiento de

[18] Para garantizar la compatibilidad de las PNAD 1981-2008 fue necesario recurrir a esta clasificación, que desgraciadamente acaba ocultando las transformaciones ocurridas en un mismo sector. Vale recordar que en *industria* incluimos tanto a los trabajadores de la industria de la transformación como a los de la construcción civil y de otras actividades industriales, y que los *servicios* consideraron prestadores de servicios, empleados domésticos y otros ejemplos.

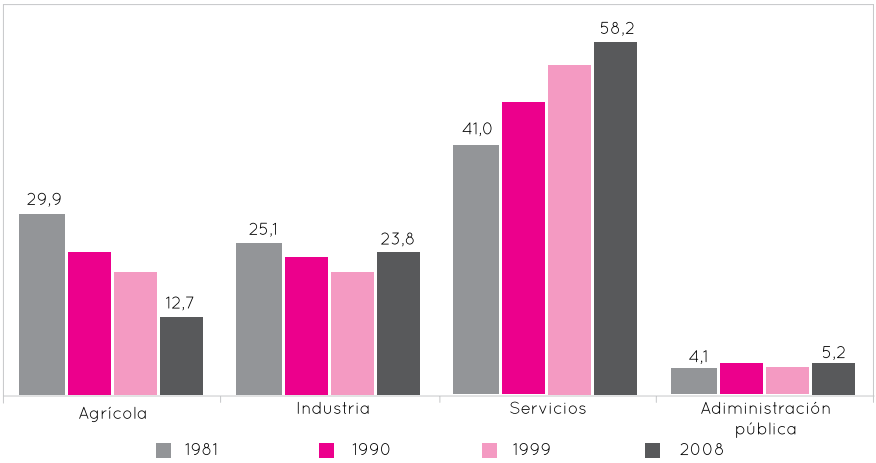
trabajo en el sector de servicios es otra tendencia fuerte y razonablemente constante de los últimos 30 años. Entre 1981 y 1999, la variación en puntos porcentuales fue idéntica en las RM y en el resto del país; solamente en los últimos diez años hubo divergencia con el sector de servicios en el Brasil no metropolitano al absorber más mano de obra, mientras que las RM se mantuvieron estables.

Más interesante es el comportamiento del trabajo industrial. En 1981, el porcentaje en estas regiones era mucho mayor que en las del resto del país; sin embargo, con todas las transformaciones mencionadas, la participación porcentual del empleo en la industria convergió y se volvió prácticamente idéntica en ambas durante 2008. En total, al tomar Brasil como elemento de análisis, se ve que las dos trayectorias opuestas acaban casi anulándose, con tan sólo una pequeña caída de la participación de la industria –menos que la desindustrialización–; el movimiento que más llama la atención es la disminución en la actividad del sector agrícola y la subsecuente absorción de trabajadores en el sector de servicios. Por fin, el porcentaje de trabajadores involucrados en la administración pública subió levemente, también como resultado de dos tendencias opuestas: la caída relativa en las RM y el aumento relativo en el resto de Brasil.

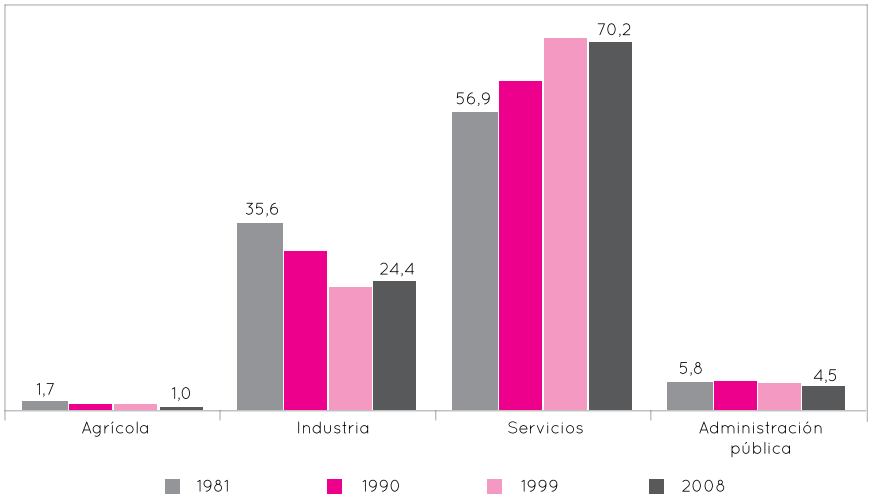
Gráfica 6

Distribución de los trabajadores por sectores económicos – Brasil, regiones metrópolitanas y no metropolitanas, 1981-2008 (%)

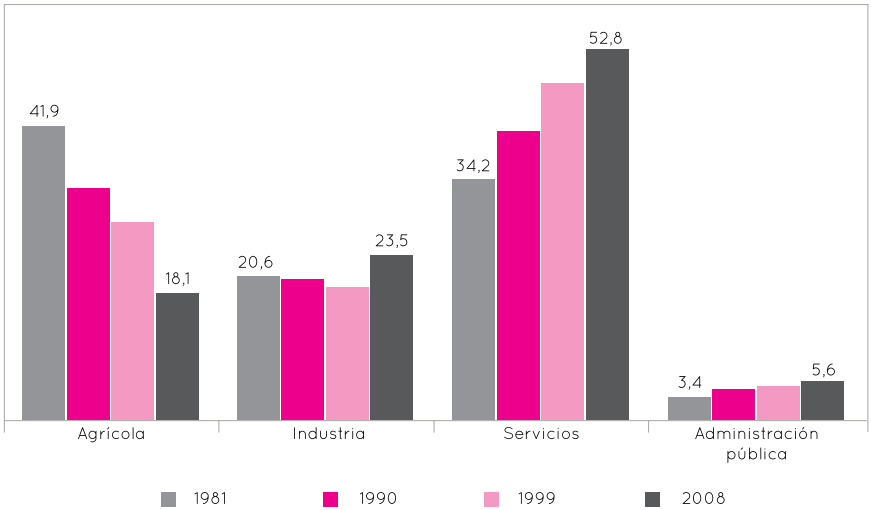
A. Brasil



B. Regiones metropolitanas



C. Resto de Brasil – regiones no metropolitanas



Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

Por fortuna, ese comportamiento errático del mercado de trabajo se pudo atenuar parcialmente por la expansión y consolidación del sistema brasileño de protección social, principalmente después de la Constitución Federal de 1988 (CF/88). Es claro que no hay cabida en este estudio para hacer un balance de todas las conquistas y los obstáculos surgidos desde entonces (IPEA, 2009), pero vale la pena repasar algunos

números que ilustran el impacto de los cambios, por lo menos en lo que se relaciona con la garantía de ingresos.[19]

En primer lugar, es notable la ampliación del papel cumplido por la previsión social, tanto en términos del número de beneficiarios como del valor promedio de los beneficios. En 1981, 6.5% de la población recibía pensiones; entre la población con 65 años o más, aproximadamente 72% era beneficiaria. En 1995, el porcentaje de jubilados estaba próximo a 10%, y llegó a 12% en 2008. La cobertura entre la población anciana también mejoró; en ese último año, casi 86% de las personas de 65 años o más recibía pensiones. Mientras el ingreso promedio real del trabajo permaneció estancado en la comparación entre 1981 y 2008, la de las jubilaciones y pensiones sumadas creció 50%, en especial por causa de los aumentos reales del Salario Mínimo (SM). Luego, mientras que en la PNAD de 1981 los ingresos de trabajo representaban 85% del total y las jubilaciones y pensiones correspondían a 9.5%, en la de 2008 la participación del trabajo cayó a 76%, y la de las jubilaciones y pensiones llegó a 18% de los ingresos totales.

Además de eso, los beneficios no contributivos también se expandieron. El Beneficio de Prestación Continuada (BPC) es un buen ejemplo. Previsto en la CF/88 y reglamentado en 1993 por la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS), es un beneficio mensual no contributivo e incondicional en el valor de un SM destinado a adultos mayores con 65 años o más y a personas con deficiencia incapacitante cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a un cuarto del SM.[20] De acuerdo con datos administrativos,[21] entre 1996 –año en que se empezó a conceder– y 2009, el programa creció casi diez veces. Al final de su primer año, se emitieron casi 350 mil beneficios; en diciembre de 2009, llegó a casi 3.2 millones. El monto de las transferencias del programa alcanzó R$16.8 mil millones en 2009, aproximadamente 0.55% del PIB. Se trata, sin duda, de uno de los grandes avances de la política social brasileña de los últimos tiempos,

[19] Por motivos de espacio, no será posible abordar otros aspectos clave de la política social en las últimas décadas, como la institucionalización del Sistema Único de Salud (SUS) y la expansión de la educación pública.

[20] El BPC substituyó al Ingreso Mensual Vitalicio (RMV), creado en 1970 y destinado a adultos mayores y a personas con discapacidad que hubieran realizado, por lo menos, 12 contribuciones a la seguridad social, pero que no tuvieran acceso a pensiones. Originalmente, el límite de edad del BPC-Adulto mayor era de 70 años; posteriormente se redujo a 67 y, finalmente a 65 años. Para un análisis minucioso de la institucionalización y de la expansión de este beneficio, consultar IPEA (2007). Para una discusión aproximada del concepto de familia utilizado por el programa, véase a Medeiros, Sawaya Neto y Granja (2009b).

[21] Disponible en http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm.

sobre todo cuando se consideran todas las evidencias que apuntan a un excelente grado de enfoque hacia los más pobres, lo cual permite que el programa cumpla con un papel muy importante en el combate a la pobreza y a las desigualdades (Sátyro y Soares, 2009; Medeiros *et al.*, 2009a).

El Programa Bolsa Familia (PBF), el otro gran programa brasileño de transferencia de ingresos, difiere del BPC en no ser un derecho –o sea, las familias elegibles no pueden exigir que les sea otorgado–, ya que está sujeto a circunstancias políticas y económicas, y en no ser estrictamente incondicional. *Grosso modo*, no es exageración decir que el PBF reúne dos programas en uno, en la medida en que, para familias muy pobres,[22] hay una transferencia fija sin contrapartidas que se acerca conceptualmente a un programa de ingresos mínimos, pero para las familias consideradas sólo *pobres*[23] hay también beneficios variables en función del número de niños y jóvenes de hasta 17 años que la integren, e imponen condiciones. Creado en 2003, el programa unificó las diversas acciones de transferencia de ingresos entonces existentes, como Bolsa Escolar, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Bolsa Alimentación y la Tarjeta Alimentación. Actualmente, las transferencias del programa varían entre un mínimo de R$68.00 reales y un máximo de R$200.00. Según datos administrativos,[24] aproximadamente 12.4 millones de familias recibieron el PBF en diciembre de 2009, con transferencias de un valor promedio de R$94.00. En este año, el monto total transferido por el programa fue de R$12.5 mil millones, valor inferior al de BPC. Así como este último, el PBF también presenta un excelente enfoque hacia los más pobres, contribuyendo a la disminución de la pobreza y las desigualdades, como se verá.

De esa forma, las políticas sociales brasileñas fueron responsables por parte del aumento de los ingresos en las últimas décadas. En 1981, los ingresos domiciliarios per cápita en valores de octubre de 2009 eran de R$413.00, y en 1995, de R$499.00, lo que representa un crecimiento de 1.4% al año. La evolución año a año, entre 1995 y 2008, puede ser vista en la gráfica 7. La segunda mitad de la década de 1990, registró una mejora tímida hasta 1998, y después empeoró significativamente en función de las crisis macroeconómicas de 1999 y 2003, de modo que la variación promedio entre 1995 y 2003 fue de una contracción del orden de casi 1% aa. A partir de 2003, con la recuperación económica y la expansión de los programas de transferencia de ingresos, el comportamiento fue opuesto:

[22] Familias con ingreso mensual per cápita de hasta R$70.00.

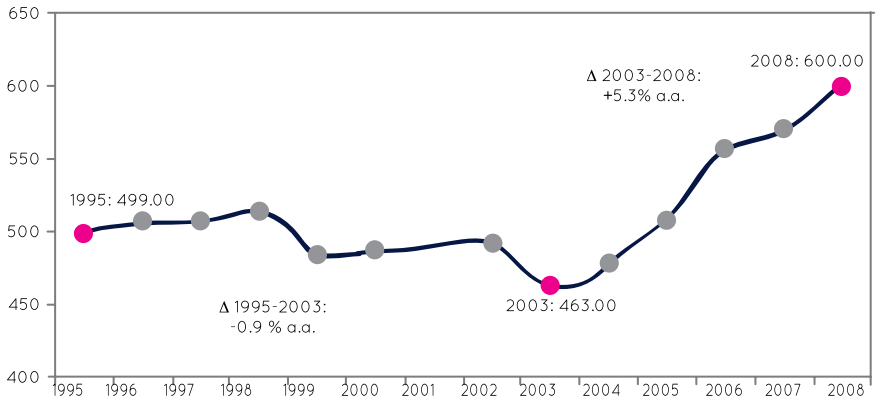
[23] Familias con ingreso mensual per cápita superior a R$70.00 y hasta R$140.00.

[24] Disponible en http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tablas/mi_social.php.

un crecimiento promedio robusto, de más de 5% aa, que hizo que los ingresos domiciliarios per cápita en 2008, según la PNAD, alcanzaran un valor real de R$600.00, aproximadamente 20% mayor a lo observado en 1995.

Gráfica 7

Renta domiciliaria per capita – Brasil, 1995-2008 (R$ de octubre de 2008)



Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

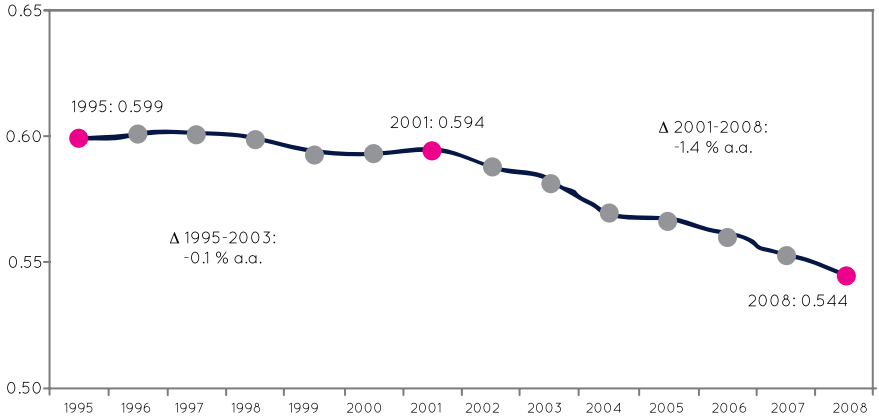
Tan importante como el nivel de ingresos es su distribución. Después de todo, el concepto de desarrollo no se confunde con el simple crecimiento económico; implica necesariamente transformaciones tanto en lo que concierne a las relaciones entre los países en el plano internacional como entre los grupos sociales en un mismo país (Sunkel y Paz, 1974). De esa forma, la disminución de la pobreza y de la desigualdad aparece como parte inseparable de la búsqueda de la modernización. Eso se refleja, sin duda, en el predominio de estos temas en el campo académico brasileño.

En esa cuestión, cabe destacar que las evidencias que han surgido en los últimos años son bastante motivadoras, por lo menos en lo que se refiere a la distribución personal de los ingresos. Históricamente, los indicadores de este tipo de desigualdad presentaban un comportamiento muy malo, con aumentos sucesivos en 1960, 1970 y 1980, y gran inestabilidad en la primera mitad de 1990 (Barros y Mendoça, 1995; Soares, 2006a). A partir del final de la década de los noventa, empezaron a presentarse cambios alentadores no solamente en el índice de Gini (gráfica 8), sino también en muchos otros indicadores de desigualdad, lo que hizo que en 2008 Brasil tuviera los menores niveles de ésta en 30 años. Sólo entre 2001 y 2008, la desigualdad se redujo en más de 8%, ritmo

superior al observado en muchos países desarrollados a mediados del siglo XX (Soares, 2008).

Gráfica 8

Evolución del índice de Gini – Brasil, 1995-2008



Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

Aunque algunos autores lancen dudas sobre la importancia de esa caída (Salm, 2007), ésta parece extremamente significativa. La desigualdad –no sólo en la distribución personal de ingresos, es claro, fue tal vez el rasgo más sobresaliente de Brasil en el siglo XX. El crecimiento pro pobre registrado en los últimos años contrasta radicalmente con los acontecimientos de periodos anteriores, pues significa que por primera vez en largo tiempo se consiguió no solamente aumentar los ingresos, sino también hacer que los frutos de este crecimiento fueran aprovechados de manera significativa por los más pobres. Eso no implica, obviamente, que todo esté bien y el país se pueda considerar *desarrollado*, pero es una noticia favorable después de décadas de resultados negativos.

En sociedades altamente desiguales –y, desgraciadamente, Brasil aún es un ejemplo de eso–, la propia construcción democrática del sentimiento de ciudadanía se ha perjudicado. Grandes disparidades socioeconómicas desembocan, casi siempre, en desigualdad de oportunidades y en considerables dificultades para que los ciudadanos se vean efectivamente como iguales, lo que genera un círculo vicioso, en la medida en que, como escribe Vianna (1998), la propia efectividad de un *Welfare State* [Estado de bienestar] social-democrático –que, en teoría, podría proveer bienes y servicios que atenúen la desigualdad de oportunidades– depende, en

parte, de la solidaridad que deriva del sentimiento de "estar en el mismo barco".

Además de registrar la caída, la literatura disponible también apunta a la existencia de algunos consensos básicos en lo que respecta a sus elementos explicativos. Dos factores acostumbran recibir atención especial: los programas de transferencia de ingresos, como el PBF y el BPC (Barros, 2007; Barros *et al.*, 2007; Soares *et al.*, 2006), y la desconcentración de los ingresos oriundos del trabajo, principalmente en función de la reducción de la desigualdad de los retornos a la educación (Soares, 2006b; Foguel y Azevedo, 2007; Barros *et al.*, 2007). En los dos casos, se puede detectar la influencia de las políticas públicas, la cual es muy obvia en el primero, pues transcurre de la transferencia monetaria directa, pero se hace presente en el segundo una vez que es fruto de la ampliación del acceso a la educación.

No fue solamente entre individuos que la desigualdad cayó en los últimos años. Las gráficas 9a y 9b evidencian diversas descomposiciones estáticas de ésta entre grupos a partir del índice de Theil.[25] Se ve, por lo tanto, que el total de este índice pasó de 0.591 en 1995 a 0.494 en 2008, una caída de 16%. Los componentes relativos a los grupos también presentaron la misma tendencia de declive, siendo que en todas las descomposiciones la caída de los componentes entre grupos fue aún más rápida que la de los intragrupos, de forma que la participación porcentual en la desigualdad total disminuyó en todos los casos.

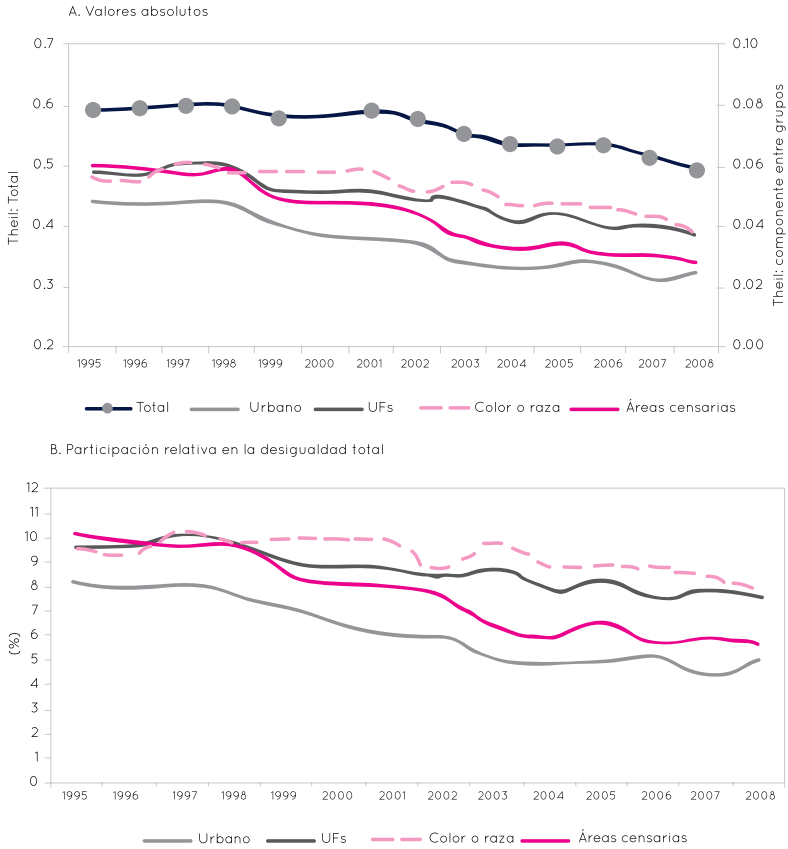
Corroborando lo dicho anteriormente, el grupo *áreas censitarias* fue el que presentó la mayor caída en puntos porcentuales. En 1995, aproximadamente, 10% de la desigualdad total era derivada de las diferencias entre municipios pertenecientes a RM y municipios autorrepresentativos y no autorrepresentativos; en 2008, este número estaba debajo de 6%, indicando que la posición de los municipios dejó de ser importante para la desigualdad total. La disparidad de ingresos entre áreas urbanas y rurales también declinó acentuadamente, pasando de 8.2% a sólo 5% de la desigualdad total. Lo mismo puede ser dicho de la disparidad de ingresos entre las Unidades de la Federación (UF), que también cayó más rápido que el de la desigualdad total, de modo que su participación relativa pasó de 9.7% a 7.5% del total. Como estas tres descomposiciones

[25] Cada descomposición debe ser interpretada separadamente. Los grupos fueron definidos de la siguiente forma: a) urbano opone a los moradores de áreas urbanas y rurales; b) las UF reúnen 27 grupos, correspondientes a los estados y al DF; c) el color o raza clasifica a los individuos en blancos, negros, pardos, amarillos e indígenas, y d) el área censitaria es hecha con base en la categorización de la PNAD, que separa los municipios entre pertenecientes a RM, municipios autorrepresentativos y municipios no autorrepresentativos.

son relativas a la heterogeneidad regional de Brasil, y todas ellas apuntan hacia la misma dirección, podemos asumir que las evidencias son fuertes en el sentido de que el país finalmente está volviéndose un poco más homogéneo espacialmente. En fin, la descomposición entre grupos raciales también resulta en datos positivos, aunque sea forzoso resaltar que ésta tuvo menor caída en puntos porcentuales, pues varió de 9.5% a 7.8% de la desigualdad total. Aun así, en todos los casos, se ve una desestructuración absoluta y relativa de las desigualdades en relación con divisiones históricamente importantes, y, sobre todo, normalmente consideradas indeseables como fuentes de desigualdad.

Gráfica 9

Descomposición del índice de Theil – Brasil, 1995-2008

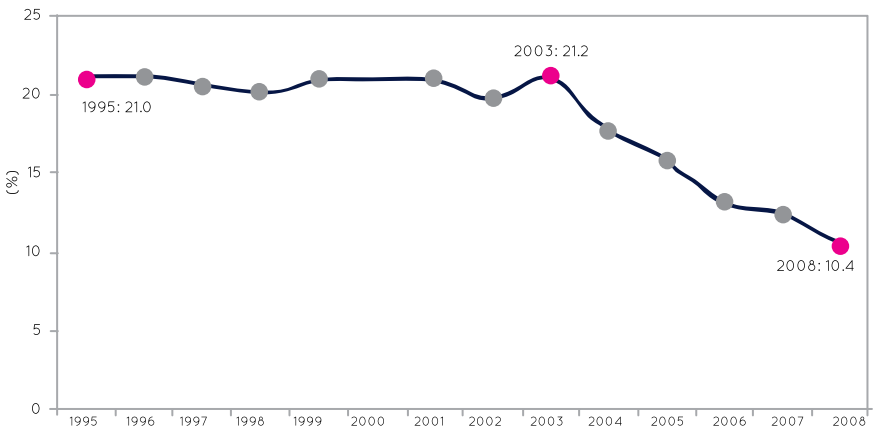


Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

Como era de esperarse, tanto el crecimiento económico reciente como la caída de la desigualdad contribuyeron decisivamente a la disminución de la pobreza en Brasil. La gráfica 10 exhibe la evolución del porcentaje de pobres en el país, tomando como línea de corte el equivalente a un cuarto del salario mínimo de 2008. En éste, la caída de 10.6 puntos porcentuales entre 2003 y 2008 se opone fuertemente al estancamiento del periodo 1995-2003. En función de todo lo dicho vale destacar el cambio en la composición de la pobreza o, en palabras de Rocha (2006), la "metropolización de la pobreza". En 1995, solamente 13% de los pobres vivía en RM, pero por causa de la crisis este porcentaje llegó a casi 21% en 2003. Sólo en los últimos años, con la fuerte recuperación de los ingresos en algunas de estas regiones, como las de Salvador y Curitiba, es como este porcentaje volvió a disminuir, finalizando 2008 en 18%. La importancia del crecimiento pro pobre y la increíble distancia que aún separa a pobres y ricos quedan bien claras en dos números: entre 1995 y 2008, los ingresos domiciliarios per cápita del 20% más pobre de la población crecieron 61%, mientras que los del 5% más rico aumentaron sólo 7%. Aun así, los ingresos de este último segmento eran en 2008 casi 40 veces mayores que los del 20% más pobre.

Gráfica 10

Evolución porcentual de pobres – Brasil, 1995-2008



Fuente: Microdatos de PNAD/IBGE.

4. Consideraciones finales

La sabiduría convencional con relación al desarrollo pone los últimos 30 años como una especie de segundo acto en la guía de la modernización. El primero se extiende de la Revolución de 1930 hasta la crisis de la deuda en el inicio de los años ochenta. Sería una etapa del desarrollo liderada, de un modo u otro, por la sustitución de importaciones. Contó también con todas las características usuales de la industrialización acelerada en países en desarrollo: el cambio de la producción y el empleo del sector agrícola hacia el sector industrial, el PIB creciendo a elevadas tasas y la creciente urbanización. Sin embargo, la promulgación del acto se distanció del derrotero en algunos aspectos; por más que haya sido caracterizado por elevadas tasas de crecimiento del producto y notables transformaciones en la estructura productiva, no fue un periodo de avance rumbo a la modernidad en muchos aspectos cruciales. El cambio en las mentalidades fue lento, como lo demuestran la pausada integración de las mujeres al mercado de trabajo y el mantenimiento de elevadas tasas de natalidad. El trabajo infantil continuó siendo una triste realidad, y la relación entre Estado y ciudadanía permaneció presa de las trabas del patrimonialismo, como lo demuestra el lento avance en los servicios públicos de infraestructura, educación y salud. La baja movilidad social continuó marcada por la incidencia exacerbada de las características adscritas y la *meritocracia* permaneció en el discurso.

Durante el segundo acto de la fábula del desarrollo, a pesar de que tanto el crecimiento del PIB como las transformaciones en la estructura productiva se mostraron lentos, hubo cambios importantes justamente en los valores privados y en la relación entre Estado y ciudadanía. Las transformaciones en los valores privados se evidencian en el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo, la reducción de las tasas de fertilidad y la creciente heterogeneidad de los acuerdos familiares. El incremento rápido, aún más impresionante en un contexto de estancamiento económico, de acceso a importantes servicios públicos demuestra el fuerte cambio en las relaciones entre Estado y ciudadanía y la debilitación de la fuerte mentalidad patrimonialista. La CF/88, sin duda un fuerte paso en dirección a la modernidad, habla por sí sola en términos de ampliación de derechos y redirección de las atenciones del Estado a las necesidades de la inmensa mayoría de la población, en detrimento de subsidios a poquísimos detentadores de capital. La inédita reducción de la desigualdad en la distribución de ingresos observada a partir de 2001 es consecuencia, aunque un tanto tardía, de todas estas transformaciones.

¿Y qué se puede esperar del tercer acto que se desea comience ahora? o, tal vez más importante, ¿qué es lo que se quiere hacer de él? La comparación de los periodos comprendidos entre la Revolución de 1930 y la crisis de la deuda y el del inicio de los años ochenta a los días actuales, muestra dos modalidades de desarrollo incompletas. Entre 1930 y 1980, faltaron transformaciones en la inicua estructura social y en los valores; entre 1980 y 2000, hubo ausencia de dinamismo económico; para alcanzar la modernidad tan deseada será necesario aliar el crecimiento económico con los cambios de valores y la estructura social.

Baer, W. (2003), *La economía brasileña*, 2ª. ed., São Paulo, Nobel.

Barros, R. P. (2007), "La efectividad del salario mínimo en comparación con la del programa 'Bolsa Familia' como instrumento de reducción de la pobreza y de la desigualdad", en Barros, R. P., M. N. Foguel y G. Ulyssea (Org.). Desigualdad de ingresos en Brasil: un análisis de la caída reciente, vol. 2, Brasilia, IPEA.

Barros, R. P., M. Carvalho y S. Franco (2007), "El papel de las transferencias públicas en la caída reciente de la desigualdad y los ingresos en Brasil", en Barros, R. P., M. N. Foguel y G. Ulyssea (Org.). *Desigualdad de ingresos en Brasil: un análisis de la caída reciente*, vol. 2, Brasilia, IPEA.

Barros, R. P., S. Franco y R. Mendonça (2007), "La reciente caída en la desigualdad de ingresos y el acelerado progreso educativo brasileño de la última década", en *Texto para Discusión*, núm. 377, Río de Janeiro, IPEA.

Barros, R. P., M. N. Foguel y G. Ulyssea (Org.). *Desigualdad de ingresos en Brasil: un análisis de la caída reciente*, vol. 2, Brasilia, IPEA.

Barros, R. P. y R. S. P. Mendonça (1995), "Los determinantes de la desigualdad en Brasil", en *Texto para Discusión*, núm. 377, Río de Janeiro, IPEA.

Beck, U., W. Bonss y C. Lau (2003), "The theory of reflexive modernization: problematic, hypotheses and research programme", en *Theory, Culture & Society*, vol. 20, núm. 2.

Corseuil, C. H. y M. N. Foguel (2002), "Una sugerencia de deflactores para ingresos obtenidos a partir de algunas investigaciones domiciliares del IBGE", en *Texto para Discusión*, núm. 897, Río de Janeiro, IPEA.

Costa Pinto, L. A. (1965), *Sociología y desarrollo: temas y problemas de nuestro tiempo*, Río de Janeiro, Editora Civilización Brasileña.

Esping-Andersen, G. (2004), "Unequal opportunities and the mechanisms of social inheritance", en Corak, M. (Org.), *Generational income mobility in North America and Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Foguel, M. N. y J. P. Azevedo (2007), "Una descomposición de la desigualdad de ingresos del trabajo en Brasil, 1995-2005", en Barros, R. P., M. N.Foguel, y G. Ulyssea (Org.). *Desigualdad de ingresos en Brasil: un anális de la caída reciente*, vol. 2, Brasilia, IPEA.

IBGE (1950a), *Anuario Estadístico de Brasil, 1949*, Río de Janeiro.

_____ (1950b), *Censo demográfico: cuadros de totales para el conjunto de la Unión y de distribución por las regiones federadas*, Río de Janeiro.

_____ (1953), *Anuario Estadístico de Brasil, 1952*, Río de Janeiro.

_____ (1962), *Anuario Estadístico de Brasil, 1962*, Río de Janeiro.

_____ (1972), *Anuario Estadístico de Brasil, 1972*, Río de Janeiro.

_____ (1984), *Anuario Estadístico de Brasil, 1983*, Río de Janeiro.

_____ (2003), *Censo demográfico: microdatos de la muestra,* Río de Janeiro.

_____ (2006), *Indicadores sociodemográficos prospectivos para Brasil 1991/2030*, Río de Janeiro.

_____ (2007), *Estadísticas* del siglo *XX*, Río de Janeiro.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (1936), *Anuario Estadístico de Brasil, 1936*, Río de Janeiro, IBGE. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2007), *Boletín de Políticas Sociales*, núm. 13, Brasilia, IPEA.

_____ (2009), *Políticas Sociales: acompañamiento y análisis–veinte* años *de la Constitución Federal*, núm. 17, Brasilia, IPEA.

Kahl, J. A. (1970), *The measurement of modernism: a study of values in Brazil and Mexico*, Austin, Texas University Press.

Kiely, R. (2007), *The new political economy of development: globalization, imperalism, hegemony*, Houndmills, Palgrave MacMillan.

Lopes, J. R. B. (1978), *Desenvolvimento y cambio social*, 4ª ed., São Paulo, Compañía Editora Nacional.

Medeiros, M. y R. G. Osorio (2002), "Cambios en las familias brasileñas: La composición de los modelos familiares entre 1978 y 1998", en *Texto para Discusión*, núm. 886, Brasilia, IPEA.

Medeiros, M., M. Sawaya Neto y F. H. Granja (2009a), "La distribución de las transferencias, público-meta y cobertura del Beneficio de Prestación Continuada (BPC)", en *Texto para Discusión*, núm. 1416, Brasilia, IPEA.

_____ (2009b), "Cambio del concepto de familia del Beneficio de Prestación Continuada", en *Texto para Discusión*, núm. 1411, Brasilia, IPEA.

Moura, R. *et al.* (2003), "Brasil metropolitano: una configuración heterogénea", en *Revista Paranaense de Desarrollo*, núm. 105, julio-diciembre, Curitiba, pp. 33-56.

Parsons, T. (1974), *El sistema de las sociedades modernas*, São Paulo, Librería Pioneira Editora.

Ramos, L. y V. Ferreira (2005), "Patrón espacial de la evolución del empleo formal, 1995-2003", en *Texto para Discusión*, núm. 1102, Río de Janeiro, IPEA.

Rocha, S. (2006), "Pobreza e indigencia en Brasil: algunas evidencias empíricas con base en la PNAD 2004", en *Nueva Economía*, vol. 2, núm. 16.

Salm, C. (2007), "Sobre la reciente caída de la desigualdad de ingresos en Brasil: una lectura crítica", en Barros, R. P., M. N. Foguel y G. Ulyssea (Org.). *Desigualdad de ingresos en Brasil: un análisis de la caída reciente*, vol. 1, Brasilia, IPEA.

Sátyro, N. y S. Soares, (2009), "Análisis del impacto del 'Programa Bolsa Família' y del Beneficio de Prestación Continuada en la reducción de la desigualdad en los estados brasileños, 2004-2006", en *Texto para Discusión*, núm. 1435 IPEA, Brasilia.

Sen, A. (2000), *Development as freedom*, Nueva York, Anchor Books.

Soares, F. V. *et al.* (2006), "Programas de transferencia de ingresos en Brasil: impactos sobre la desigualdad", en *Texto para Discusión*, núm. 1228, Brasilia, IPEA.

Soares, S. (2006a), "Distribución de ingresos en Brasil de 1976 a 2004 con énfasis en el periodo entre 2001 y 2004", en *Texto para discusión*, núm. 1166, Brasilia, IPEA.

_____ (2006b), "Análisis de bienestar y decomposición por factores de la caída en la desigualdad entre 1995 y 2004", en *Económica*, vol. 8, núm. 1.

_____ (2008), "¿El ritmo de caída en la desigualdad en Brasil es adequado? Evidencias del contexto histórico e internacional", en *Texto para Discusión*, núm. 1339, Brasilia, IPEA.

Souza, C. (2003), "Regiones metropolitanas: condicionantes del régimen político", en *Luna Nueva,* núm. 59, São Paulo, pp. 137-158.

Sunkel, O. y P. Paz (1974), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Río de Janeiro, Fórum Editora.

Vianna, M. (1988), *La americanización (perversa) de la Seguridad Social en Brasil: estrategias de bienestar y políticas públicas*, Río de Janeiro, Editora Revan.

Wagner, P. (1996), "La crisis de la modernidad: la sociología política en el contexto histórico", en *Revista Brasileña de Ciencias Sociales,* año 11, núm. 31.

Wood, C. H. y J. A. M. Carvalho (1994), *La demografía de la desigualdad en Brasil,* Río de Janeiro, IPEA.

Capítulo 2

Balance de la política social en el nuevo milenio

Introducción

Una lectura retrospectiva del debate académico acerca de las políticas sociales brasileñas a lo largo de la primera década del siglo XXI sugiere un ligero pero relevante desplazamiento de los principales temas en disputa. Al final de los años 1990, sobresalía en el campo cierto pesimismo, compartido por observadores de distintas posiciones analíticas y normativas, relativo a la capacidad del país de rescatar su deuda social en un futuro no muy lejano. A su vez, algunos mostraban preocupación por el volumen del gasto social determinado por la Constitución Federal de 1988 (CF/88),[1] que se volvería *explosivo* gracias a la gran *generosidad* que caracterizó a las nuevas reglas inscritas en el capítulo del Orden Social (Brasil, 1988). Según esta perspectiva, tales leyes vendrían, a corto plazo, no sólo a inviabilizar el conjunto del sistema de protección social existente, sino también a comprometer el crecimiento del país y su equilibrio macroeconómico (Camargo, 2004; Tafner y Giambiagi, 2007).

Por lo tanto, estudiosos de diversas corrientes teóricas y políticas revelaban desaliento ante el rumbo tomado por el proceso de reglamentación infraconstitucional de los derechos sociales previstos en la nueva Carta Magna, al cual se le atribuía la descaracterización de los principios inscritos en ésta, consistentes en la institucionalización en el país de un sistema de protección social orientado hacia la universalidad. Percibida como reflejo del predominio de la agenda neoliberal en los gobiernos de los años noventa, la trayectoria de la reglamentación del Orden Social habría llevado al refuerzo de la tradicional segmentación de la política social brasileña, entre una porción corporativa, enfocada en los segmentos asalariados y más numerosos de población, y otra residual, dedicada a la gestión de la pobreza (Fagnani *et al.*, 2008; Fagnani, 2005; Vianna *et al.*, 2000; Behring, 2003; Boschetti, 2008).

Aunque esas preocupaciones no se hayan desvanecido completamente, la tónica del debate parece recaer principalmente en la evaluación de las políticas sociales en vigor, en el sentido de contabilizar sus éxitos y límites, así como en el establecimiento, desde el punto de vista de los principios que las orientan, de las continuidades y rupturas existentes entre

[1] Sobre todo, el gasto en políticas provisionales se destina al Régimen General de Previsión Social (RGPS), por medio del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), y al Régimen Propio de Previsión Social (RPPS), mediante el Régimen Jurídico Único (RJU), aproximadamente de dos tercios del total del Gasto Social Federal (GSF) (Castro *et al.*, 2008).

los gobiernos que las implementaron a partir de mediados de la década de 1990: las dos gestiones de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 y 2002, y las dos de Lula, entre 2003 y 2010 (Costa, 2009; Vaitsman *et al.*, 2009; Kerstenetzky, 2009).

Antes de todo, vale recordar dicha desviación en la medida en que demuestra la ampliación del reconocimiento, entre los diferentes observadores, de la efectiva existencia en el país de un sistema de protección social, relevante desde el punto de vista de los recursos que aplica, tanto de la amplitud de la protección que ofrezca, como de la magnitud de la población a la que atiende. De hecho, los diversos indicadores de reducción de la pobreza y de las desigualdades, en materia de estabilidad macroeconómica, además de las animadoras tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos años –incluso debido a choques externos como el de 2008-2009–, han persuadido a muchos observadores al comprobar que hay algo de virtuoso en la política social brasileña. Esta constatación, es bueno que se diga, había sido registrada antes de las innovaciones constitucionales, por Draibe (1989) y NEPP (1989), a fines de los años ochenta, y se reiteró, a mediados de la actual década, en trabajos anteriores del IPEA, esta vez con abundancia de evidencias (Jaccoud y Cardoso Jr., 2005; Castro y Cardoso Jr., 2005; Castro *et al.*, 2008; IPEA, 2007).

Sin embargo, esos hechos no deben oscurecer la conciencia de que, a despecho de sus virtudes, la política social brasileña no ha sido capaz, hasta ahora, de ofrecer condiciones de bienestar ni oportunidades de equidad para sus ciudadanos. Por ello, todavía existen diversos desafíos en las diferentes áreas, alimentando no sólo el debate académico, sino también la disidencia política en el ámbito del Estado y fuera de éste acerca de las mejores alternativas para enfrentarlos. El presente capítulo se propone contribuir en esta deliberación y ayudar a preparar el terreno para la discusión de las perspectivas de la política social brasileña, la cual será el núcleo de los capítulos siguientes. Específicamente, pretendemos recapitular brevemente el desarrollo histórico de éstas, antes y después de la CF/88, y describir la configuración actual de las principales políticas con base en los datos relativos a la capacidad de cobertura y al gasto social destinado a ellas, puntualizando los aspectos que representan conquistas a preservar o, de otro modo, desafíos a superar.

Para llevar a buen término esa pretensión, este capítulo contendrá cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección recuperará la evolución histórica de las políticas sociales en Brasil hasta los días actuales; teniendo la Constitución de 1988 como marco fundamental, esto hará posible reconocer la amplitud de las políticas sociales en vigor en

su sentido más global: una gigantesca red institucional que atiende a decenas de millones de familias con diversos objetivos de protección social –y varios riesgos– y de promoción social (de oportunidades, capacidades y realizaciones), además de movilizar parte importante del PIB. En la tercera sección, el foco de análisis se desplazará a la política sectorial; a la luz de la trayectoria reciente de cada área de la política social, se aludirá inicialmente a su marco institucional y su cobertura, para después señalar algunos obstáculos que se deben enfrentar. En la cuarta parte, se discutirá la trayectoria y el perfil de los recursos movilizados por las políticas sociales, examinando los dos lados de la moneda: financiamiento y gasto.

1. Política social: historia reciente, organización de gestión y cobertura, una mirada global

Como ha sido ampliamente indicado por la literatura relacionada con el tema, cada sociedad incorpora, de acuerdo con su recorrido histórico, el reconocimiento de diferentes riesgos sociales que enfrentará colectivamente; establece los grados de igualdad que pretende alcanzar o los límites de la desigualdad que está dispuesta a tolerar. Los diferentes sistemas de políticas sociales observados empíricamente –más o menos exhaustivos, pero dinámicos– resultan, por lo tanto, de extensos y complejos procesos políticos y sociales (Esping-Andersen, 1991).

Importantes interpretaciones sobre el *Welfare State* –fenómeno típico del capitalismo occidental en el siglo XX– convergen en una tipología que clasifica los sistemas nacionales de protección social en tres modelos fundamentales:[2] el liberal/residual, el universal/redistributivo y el meritocrático/corporativo. Las variables que distinguen a uno de otro serían, según Esping-Andersen (1991):

a) El grado de alcance de la cobertura a los ciudadanos;
b) El grado de participación del Estado en el gasto social, y
c) La amplitud de los riesgos cubiertos, independientemente de la posición alcanzada en el mercado de trabajo. A esta variable, Esping-Andersen (1991) la llamó "grado de desmercantilización/desmercadización de la fuerza de trabajo".[3]

[2] Para una discusión más detallada de estas tipologías, véase a Aureliano y Draibe (1989).

[3] *Desmercantilización* es un neologismo derivado de la palabra inglesa *commodity*,

Cada uno expresa una combinación específica de esas tres variables, que podría referirse a uno de los tres paradigmas de política social definidos por Esping Andersen (1991):

1. **Tipo residual/liberal**: se caracteriza por el bajo alcance de la cobertura, la baja participación del Estado en el financiamiento y el reducido número de riesgos cubiertos. El sistema de políticas sociales actúa sólo cuando los canales privados, el mercado y las familias, son insuficientes en el abastecimiento de las necesidades. Las políticas públicas, en su caso, se dirigen únicamente a los considerados como *necesitados*, de modo selectivo y asistencial, atendiéndolos solamente mientras perduren las situaciones de emergencia o de carencia.

2. **Tipo universal/redistributivo (también llamado beveridgeano)**:[4] ofrece amplia cobertura tanto en lo que se refiere a la magnitud de la población, como en relación con la variedad de riesgos. Se define a partir del concepto de derechos mínimos universales de ciudadanía social. La actuación del Estado por medio de las políticas sociales debe compensar las desigualdades generadas por el mercado, atendiendo objetivos redistributivos en nombre de un mayor grado de igualdad.

3. **Tipo meritocrático/corporativo (también llamado bismarkiano)**:[5] tiene fundamento en el principio de que la acción del Estado es necesaria para corregir distorsiones del mercado, pero en sentido complementario y no sustitutivo. Es la posición de los individuos en el mercado de trabajo la que define su acceso a los beneficios de la política social; esto mediado, en general, por la contribución del trabajador y de sus patrones al financiamiento del sistema. Considerado el modelo conservador de

que significa, en el ámbito del comercio, una mercancía barata y sin diferenciación. Según este autor, el capitalismo industrial habría transformado el trabajo asalariado en *commodity*, en la medida en que la sobrevivencia del trabajador dependería enteramente de las ganancias obtenidas por él, con su fuerza de trabajo. O sea, de su salario. Tal proceso se da cuando el individuo tiene acceso a bienes y servicios, que necesita para su sobrevivencia, por medio del Estado, como un "*derecho social*". De esa forma, él no necesita "*comprarlos*" con su salario: con su sobrevivencia y la de su familia garantizada por derechos sociales, el trabajador adquiere mayor poder de trueque en sus negociaciones relativas al empleo e ingresos. La garantía de derechos sociales mínimos de los trabajadores permitiría a éstos, según esta visión, valorizar su fuerza de trabajo. De ahí viene la idea de "*desmercantilización*".

[4] Por haber sido propuesto por lord William Beveridge a mediados del siglo XX para Inglaterra.

[5] Por tener sus orígenes vinculados al periodo del canciller Otto von Bismark en Alemania a fines del siglo XIX.

política social, éste es capaz de ofrecer amplios niveles de protección al ciudadano, pero siempre refrendando las posiciones desiguales y segmentadas del mercado de trabajo,[6] lo que lo torna tan insuficiente como grave fuera de los problemas estructurales de éste.

Está también ampliamente documentado que la política social vigente en Brasil hasta 1980 se erigió fundamentalmente sobre el principio meritocrático/corporativo, a partir del cual solamente los individuos insertados en determinados puestos de trabajo, característicamente urbanos, se calificaban como sujetos de derechos sociales (NEPP, 1989; Oliveira y Teixeira, 1986). Desde las primeras normas laborales y de previsión social, como la Ley Eloy Chaves, pasando por la institucionalidad construida en el periodo varguista, como la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), el trabajador urbano era el objetivo principal de las políticas sociales. En los años 1960 y 1970, bajo el régimen militar, ese modelo meritocrático/corporativo siguió en expansión y surgieron las primeras experiencias de cuño universalista (Fagnani, 2005).

La dinámica propia del proceso de desarrollo brasileño hizo que este modelo tuviera efectos bastante limitados, en comparación con lo ocurrido en países europeos que lo adoptaron. Sin las condiciones de pleno empleo y de crecimiento de los salarios, con un mercado de trabajo marcado por el subempleo, los bajos salarios y la informalidad, la realidad brasileña dio oportunidad al desarrollo de un modelo meritocrático corporativo con grandes fragilidades, tales como: a) estrecha base contributiva, derivado de los bajos niveles salariales; b) niveles de calidad necesariamente insuficientes, dado el subfinanciamiento; c) tendencia al "asistencialismo" de las políticas sociales, que se volvieron más focalizadas y selectivas, y, finalmente, d) sobrecarga de demanda sobre el brazo asistencial/residual del sistema, ya que era necesario atender a la población excluida del mercado de trabajo formal y, adicionalmente, a los segmentos que, aun incluidos, también necesitaban de la asistencia del Estado (Draibe *et al.*, 1991: 87-88).

A su vez, estas características le impidieron a la política social brasileña, por lo menos hasta la década de los noventa, "alterar la estructura de oportunidades (y) disminuir los grados de desigualdad en las condiciones básicas de vida" (Draibe *et al.*, 1991: 83) de la mayor parte de la sociedad. Esta crítica ganó una importante dimensión en la movilización política y social que precedió el fin del régimen militar a lo largo de los años ochenta; a partir de ella, las presiones por cambios apuntaron no

[6] Véase NEPP (1989: 5) y Esping-Andersen (1991: 22), entre otros autores.

sólo a la restauración del Estado democrático de derecho, sino también a la construcción de uno de bienestar social, de carácter universal y redistributivo. Estas demandas desembocaron en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), y la nueva CF/88 concentró un proyecto de nación en el cual se combinaron la garantía de nuevos derechos y la ampliación del acceso de la población a bienes y servicios sociales públicos.

En ese sentido, la nueva Carta Magna adoptó como categoría central el concepto de previsión social, en el cual expresaría el nuevo pacto social a ser construido, fundado en la solidaridad entre los diversos segmentos de la sociedad, en la cual estaría incluido el individuo en situación de riesgo social. Tal concepto se distinguió radicalmente de la noción de seguro social, que emergió en la *era Vargas*, al alejar el modelo de protección social brasileño de la matriz bismarkiana (meritocrática), bajo la cual nació, en dirección hacia una configuración beveridgeana (universalista) (Vianna, 1998). Como ponderó Werneck Vianna:

> La opción por la expresión *previsión social*, en la Constitución brasileña del 88, representó un movimiento concertado con vistas a la ampliación del concepto de protección social, del seguro para la previsión, sugiriendo la subordinación de la concepción provisoria estricta, que permaneció, a una concepción más exhaustiva. Resultó de intensos debates y negociaciones y significó la concordancia (*relativa, en verdad*) de diferentes grupos políticos con la definición adoptada por la OIT: *previsión* indica un sistema de cobertura de contingencias sociales destinado a todos los que se encuentran en necesidad; no restringe beneficios ni a contribuyentes ni a trabajadores, y extiende la noción de riesgo social, asociándola no sólo a la pérdida o reducción de la capacidad laboral –por edad, enfermedad, invalidez, maternidad, accidente de trabajo–, sino también a la insuficiencia de ingresos, por ejemplo (2003: 2).

Inspirada en esos principios, la Constitución promovió la extensión de la protección social a algunos segmentos poblacionales no insertados formalmente en el mercado de trabajo o con inserciones intermitentes, por medio de la creación de un beneficio monetario no contributivo dirigido a adultos mayores y personas con discapacidad, cuyos ingresos resultaran insuficientes para garantizarles un estándar socialmente aceptable de subsistencia y bienestar. Además, la CF/88 afirmó la permanencia de resaltar los seguros de protección, como el

de la previsión social y el de desempleo, para los trabajadores urbanos, integrando, a su vez, al conjunto de trabajadores rurales sin régimen de economía familiar. De especial importancia para la elevación del nivel de protección fue, también, la determinación constitucional que vinculó el valor mínimo de estos beneficios –así como el de los no contributivos de la asistencia social– con el salario mínimo (SM).[7]

La CF/88 garantizó, incluso, el acceso universal al sistema público de salud (el Sistema Único de Salud, SUS) y a la asistencia social. Más allá de la protección social, pero aún en el ámbito de la garantía de derechos, introdujo la totalidad del acceso a la educación básica. A partir de estas innovaciones, los sistemas de políticas sociales adquirieron rasgos universalistas, aunque mantuvieron algunos instrumentos meritocráticos.

La consolidación de esos dispositivos demandaba reglamentación por parte del Congreso Nacional, mediante leyes infraconstitucionales, lo que ocurrió en los primeros años de la década de 1990 y en un ambiente político muy distinto de aquel en que la Constitución fue redactada. En virtud de lo anterior, el marco jurídico final de la previsión social acabó por distanciarse significativamente de su proyecto original.

De hecho, los desgloses de la voluntad constituyente en los años noventa, y durante buena parte de los 2000, fueron extensivamente analizados por la literatura (Fagnani, 2005; Fagnani *et al.*, 2008; Vianna, 1998, 2000, 2003; Boschetti, 2008; Behring y Boschetti, 2008; Salvador, 2010). Para diversos autores, ésta fue una etapa de reversión del proyecto redistributivo/universalista inscrito en la nueva Carta, la cual ocurrió tanto durante la reglamentación de los dispositivos constitucionales, como, subsecuentemente, mediante la aprobación de Enmiendas a la Carta Magna de 1988.[8] La oportunidad para tal reversión se dio por el extenso consenso que se formó entre las élites brasileñas en torno de las tesis

[7] Cabe recordar que la inscripción de la vinculación de la base de los beneficios asistenciales y de previsión social al salario mínimo en la Constitución de 1988 extrajo su racionalidad del hecho de que, hasta entonces, en los momentos de inflación acelerada, el equilibrio financiero del sistema de previsión social se hacía a costa de la depreciación sistemática del valor real de los beneficios, especialmente de las jubilaciones y las pensiones. Además de provocar la reducción de los ingresos de los beneficiarios, esta práctica contribuyó a la pérdida de confianza de amplios sectores de la población en la institución de previsión social pública y en su capacidad de ofrecer protección social efectiva a los trabajadores al final de su vida laboral.

[8] Como las núm. 20/1998, 41/2003 y 47/2003, que vendrían a revisar los derechos de previsión social en 1988 y, por consiguiente, contener la expansión de los gastos en jubilaciones y pensiones, tanto de los trabajadores del sector privado como de los funcionarios públicos.

neoliberales, que denunciaban la insustentabilidad de los sistemas públicos exhaustivos para la protección social y proponían como objetivo prioritario, y alternativo, de la política social medidas enfocadas a la reducción de la pobreza.

Con el éxito de experiencias locales con programas de transferencias directas de ingresos con condicionalidades –a partir de 1995, en el municipio de Campinas y después en el Distrito Federal (DF)–, el gobierno federal instituyó, a partir de 2001, diferentes programas de concesión de beneficios monetarios (becas y subsidios)[9] destinados a familias con bajos ingresos, unificados en 2003 en el Programa Bolsa Familia (PBF). Estas iniciativas vendrían a reforzar el componente residual en el sistema brasileño de protección social, lo cual, al lado de los servicios de acceso universal instituidos por la CF/88 (salud y asistencia social) y de seguros sociales preexistentes (seguro de desempleo y previsión social), operados según el principio meritocrático, conferían al modelo brasileño una configuración híbrida, *vis á vis* con los modelos clásicos del *Welfare State*.[10]

Vale resaltar que la configuración del modelo brasileño de protección social es resultado de un recorrido histórico errático –como, además, ocurre en diversos contextos nacionales–, marcado por marchas y contramarchas en dirección de la realización de un ideal de igualdad no siempre valorado por la sociedad brasileña. De esa forma, los retrocesos sufridos por el proyecto de la previsión social evidencian, por un lado, la fragilidad del acuerdo político que lo aceptó durante la Asamblea Nacional Constituyente y, por otro, la persistencia a lo largo de los últimos 22 años de perspectivas muy diferentes, y tal vez conflictivas, presentes en la sociedad brasileña y relativas a los principios de justicia que deben orientar las políticas sociales.

Se trata, sin embargo, de un hibridismo que se combina con una significativa cobertura, teniendo en cuenta tanto la considerable diversidad de riesgos contra los cuales la política social protege a los ciudadanos, como la magnitud de los recursos que emplea. Efectivamente, más allá de la protección social, el modelo brasileño ostenta instrumentos dirigidos a la promoción social; esto es, a la alteración de la estructura de oportunidades en el país, como el acceso público y universal a la educación básica.

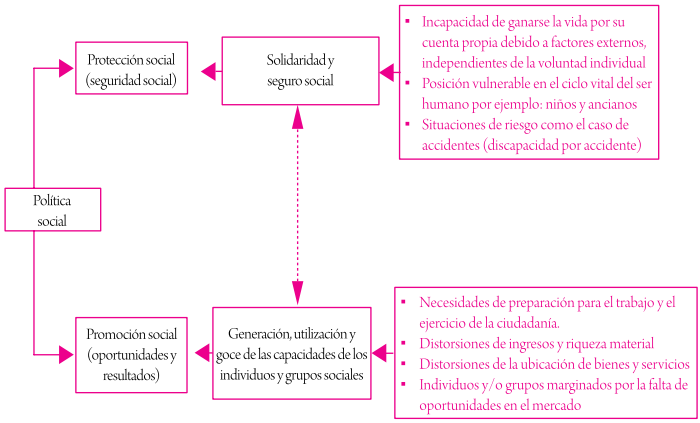
[9] Se trata de los programas Bolsa Escolar, Tarjeta Alimentación, Auxilio-Gas y Bolsa Alimentación creados entre 2001 y 2003. Para mayor información sobre estos programas, véase IPEA (2005, 2007 y 2009b).

[10] De hecho, todos los países conviven con algún grado de hibridismo en la configuración de sus sistemas de protección social.

Como apuntan Jaccoud y Cardoso Jr. (2005), la amplitud del sistema brasileño de políticas sociales impone cierta dificultad para el análisis de su configuración y desempeño, al mismo tiempo que genera algunas tensiones en su interior, dada la heterogeneidad de los acuerdos institucionales con los cuales opera, así como la diversidad de instrumentos por medio de los que esos principios fundamentales se realizan.

Para cumplir la tarea de presentar y analizar el sistema vigente en Brasil de modo claro y objetivo, sin dejar de lado su complejidad, se propone en este trabajo el entendimiento de que la política social busca dos grandes objetivos: a) proteger al ciudadano frente a riesgos y factores que, independientemente de su voluntad, puedan exponerlo a situaciones de dependencia o vulnerabilidad, y b) promover la generación de oportunidades y resultados como instrumentos de justicia y equidad.

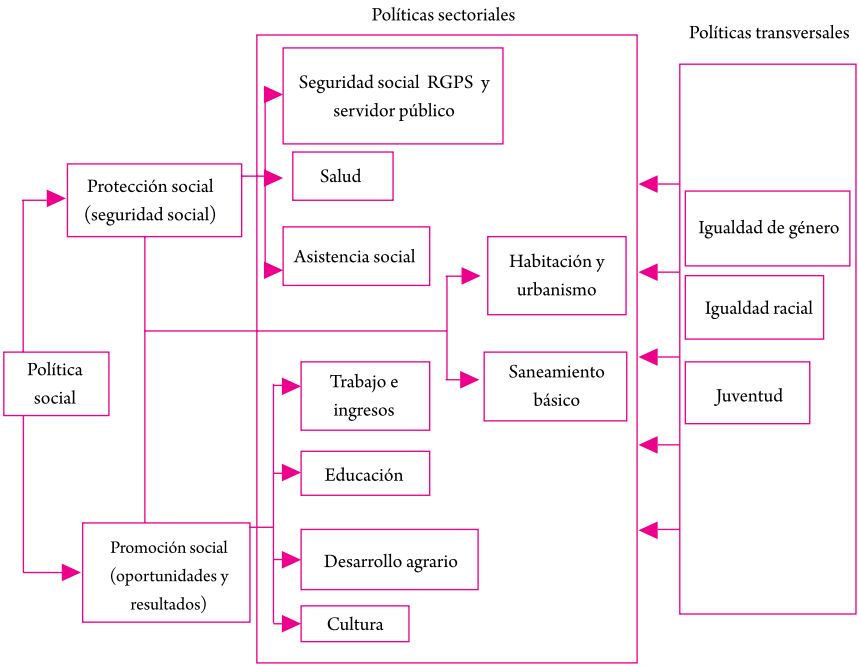
Figura 1



Dentro del primer objetivo (protección social), se agrupan las políticas sociales vinculadas con la previsión social; aquéllas destinadas a reducir y mitigar los riesgos y las vulnerabilidades a los que cualquier individuo está expuesto en el mercado laboral, tal como el no poder proveer sustento para sí y su familia por medio de su trabajo, sea por vejez, muerte, enfermedad o desempleo. Dicha categoría engloba diferentes programas y acciones de previsión social (jubilaciones, pensiones y subsidios), salud, asistencia social[11] y seguro de desempleo.

[11] Incluidas no sólo las transferencias directas de ingresos del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) y de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), que sustituyen los ingresos del trabajo de adultos mayores y discapacitados inactivos, pero también las del PBF, que complementan los ingresos obtenidos por la familia en el mercado cuando éstos sean flagrantemente insuficientes.

Figura 2



El segundo objetivo (promoción social) agrupa las políticas sociales que, a partir de determinados instrumentos, pretenden garantizar a los ciudadanos oportunidades más amplias y equitativas de acceso a los recursos y beneficios conquistados por la sociedad a lo largo de su historia. Tales políticas comprenden un vasto espectro de acciones que abarca desde la formación y el desarrollo del ciudadano –educación, acceso a la cultura y las políticas de calificación profesional y regulación del mercado de trabajo–, hasta la democratización del acceso a activos y al *entitlement*,[12] como las políticas dirigidas a la agricultura familiar (acceso a crédito, extensión rural y reforma agraria), a la economía solidaria, la habitación y la movilidad urbana.[13]

[12] El concepto viene de Sen (2010: 57), quien lo explica de la siguiente forma: "El *entitlement* de una persona es representado por el conjunto de paquetes alternativos de bienes que pueden ser adquiridos mediante el uso de varios canales legales de adquisición facultados a dicha persona. En una economía de mercado con propiedad privada, el conjunto de beneficios adquiridos de una persona se determina por el paquete original de bienes que posee (denominado '*dotación*') y por los varios paquetes alternativos que puede adquirir, empezando con la dotación inicial, por medio del comercio y la producción".

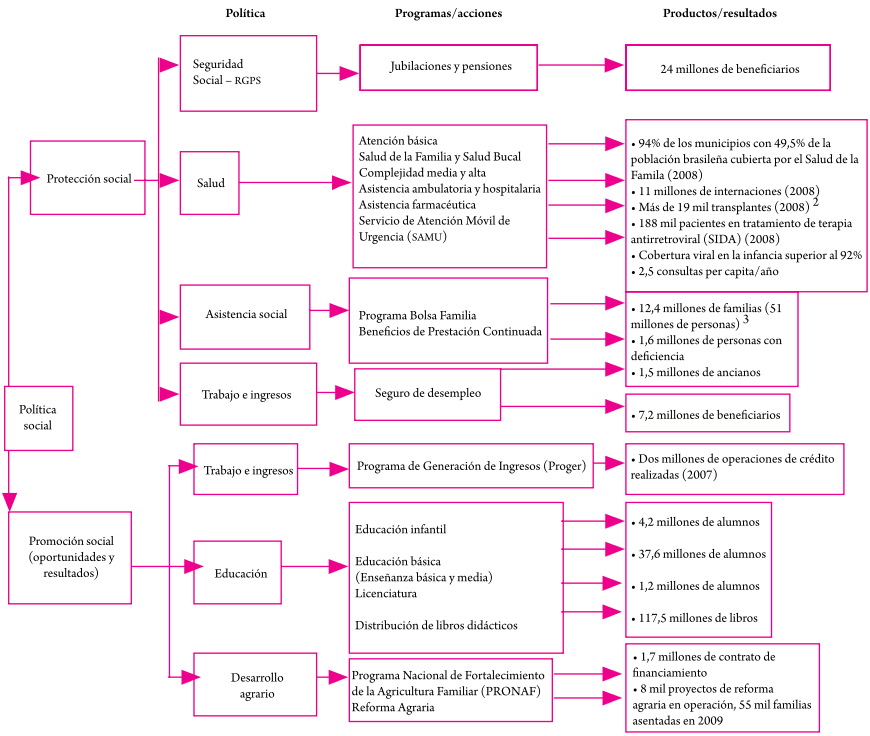
[13] Kerstenetzky (2002: 655) defiende de modo simple y objetivo la necesidad de las

Para alcanzar tales metas, las políticas sociales se organizan en múltiples programas y acciones gubernamentales configurados en una institucionalidad que es tradicionalmente sectorial, pero que en el periodo reciente ha sido crecientemente tensionada por preocupaciones y políticas de cuño transversal, lo que ha generado innovaciones en el portafolio de políticas públicas vigentes.

El sistema brasileño de política social impresiona por la dimensión de su conjunto; son decenas de millones los ciudadanos beneficiados por las diversas políticas públicas de protección y promoción social. Esa cobertura, cabe señalar, no se fragmenta en acciones emergentes o discontinuas, al contrario, se presenta de modo estable y sustentado en el tiempo, con reglas e instituciones bien establecidas. Gran parte de los beneficios y servicios tienen estatuto de derechos y capacidad instalada, con aplicación diaria de recursos materiales, humanos y financieros en su producción y previsión, aunque no siempre quedan en la cantidad y la calidad deseada.

políticas de promoción social: "La explicación para la persistencia de la pobreza en un país relativamente rico [...] parece simple: *grosso modo*, los ingresos de las personas derivan de la utilización de los activos que poseen. Como en Brasil, la propiedad de activos valiosos –capital físico, tierra, educación, activos financieroses, históricamente, muy concentrada, siguen los persistentemente bajos niveles de ingresos de los más pobres. El pobre brasileño [...] trabaja [...], pero, en función de su destitución de los activos que tienen valor, gana miserablemente poco: él integra el contingente de trabajadores 'informales' que hoy responde por aproximadamente la mitad de todo el mercado de trabajo en el país. Además, su capacidad de endeudamiento [...], para financiar el acceso a los activos valiosos que podrían liberarlo de su pobreza, es nula. No parece haber otro medio de proveer acceso a esos activos sin promover algún tipo de política redistributiva: educación pública, crédito subsidiado, salud pública, reforma agraria, etcétera."

Figura 3



Notas: 1. Departamento de Atención Básica del Ministerio de Salud (2009).
2. RIPSA y Ministerio de Salud (2009).
3. MDS (2009).
4. En 2009, de acuerdo con el MEC, fueron adquiridos 103.5 millones de libros para la educación primaria, 11.2 millones para la educación secundaria y 2.8 millones para la educación de jóvenes y adultos.

2. Política social: historia reciente, organización de la gestión y cobertura: una mirada sectorial

En esta sección se harán algunas consideraciones sobre la evolución histórica de la política social; se destacará la ampliación de sus instrumentos, la expansión de su clientela y de los beneficios ofertados, su organización federativa, su nivel de descentralización y, finalmente, su relación con la oferta privada de servicios sociales.

2.1 Previsión social

La previsión social, con sus más de ochenta años de estructuración en el país, hace mucho que se constituyó como un sistema que cuenta con recursos expresivos y estables, con criterios de acceso explícitos y con una institucionalidad organizacional y jurídica que visualiza su implementación. En los años ochenta, organizada según la lógica del seguro social contributivo, cubría una serie de riesgos en favor de trabajadores insertados en el mercado formal urbano, garantizando beneficios diversos tales como jubilaciones (por tiempo de servicio/contribución, por edad, por invalidez y especiales), pensiones (por muerte), subsidios (por enfermedad, accidente y encarcelamiento), salarios (familia y maternidad) y servicios (peritaje y rehabilitación profesional).

A partir de la Carta Magna de 1988, el sistema provisorio pasó a integrar el nuevo sistema de previsión social e incorporó a los trabajadores rurales, en régimen de economía familiar, en la condición de asegurados especiales.[14] Desde entonces, se verificó una expresiva ampliación de la cobertura del sistema, teniendo un número de beneficios provisorios pagados cada mes, aumentado aproximadamente cuatro veces, entre los años de 1980 y 2008 (de 7 a 24 millones), mientras que la población creció 60% (de 118 a 189 millones de habitantes) en el mismo periodo. Cabe destacar que de los actuales beneficios nada menos que 14 millones (dos tercios) corresponden al valor de hasta un SM.

El RGPS es una política de gestión centralizada a cargo del gobierno federal –aunque las instituciones involucradas tengan capilaridad regional– y operativa a partir de la acción de órganos federales, como el INSS, la Empresa de Tecnologías e Informaciones de la Previsión Social (DATAPREV) y la Secretaría de Hacienda de Brasil (RFB).[15]

[14] Además, desde pequeños productores agropecuarios, la categoría de los asegurados especiales incluye pescadores artesanales que trabajan en familia y no cuentan con empleados en el desarrollo de sus actividades. Este grupo efectúa sus contribuciones de forma distinta, así como dispone de beneficios y reglas de acceso diferenciados. Como no participan de ninguna nómina, los asegurados especiales contribuyen con 2.3% del valor bruto de la comercialización de su producción, que retiene el comprador de ésta y debe efectuar la respectiva recolección al INSS. Los beneficios también poseen características específicas, tales como restricción de valor de las jubilaciones y pensiones y subsidios en el monto equivalente a un SM. El acceso a ellos, por su turno, es franqueado por el instituto mediante la comprobación de ejercicio de actividad económica familiar en el ámbito rural.

[15] La RFB incorporó recientemente las competencias relativas a la recaudación de las contribuciones de previsión social.

La CF/88 también determinó nuevas reglas de jubilación para los funcionarios públicos como parte del propio régimen de trabajo en el sector. En su redacción original, la Carta Magna no prevé la creación de los RPPS, lo que ocurrió a partir de la promulgación de la Ley núm. 9.717/1998 y de la Enmienda Constitucional (EC) en el 20/1998. Estos instrumentos legales establecerían nuevas reglas generales para la organización y el funcionamiento de todos los regímenes propios de funcionarios públicos en el país, incluyendo los de estados y municipios. A partir de entonces, las diversas unidades federativas disponían de una base legal única sobre la cual organizar la previsión de sus funcionarios públicos, con una configuración más semejante a la del RGPS; los sistemas deberían ser contributivos y cofinanciados por sus respectivos entes federativos, mantener equilibrio financiero y actuarial y someterse a la supervisión y al control del Ministerio de Previsión Social. La Ley núm. 9.717/1998 determinó la segregación de las cuentas de previsión social del restante del presupuesto público y permitió la creación de fondos integrados por bienes, derechos y activos que propagaran los compromisos de previsión social de largo plazo de los RPPS. Esta última medida creó las condiciones para que éstos capitalizaran sus reservas de recursos por medio de aplicaciones en el mercado financiero. Hasta 2009, 1 525 regímenes propios municipales poseían recursos aplicados; entre los estados, 23 de los 27 regímenes adoptaban la capitalización de sus reservas (Brasil, 2009c: 53). La Unión, sin embargo, no organizó hasta hoy su régimen propio, razón por la cual los beneficios de jubilación y pensión siguen siendo pagados directamente por el Tesoro nacional.

Cabe hacer notar que estos beneficios de jubilación y pensión, pagados a los funcionarios públicos, impactan negativamente en el perfil de redistribución de ingresos en el país, debido a su alto importe (R$25 000.00), al valor promedio de las utilidades que paga –muy superiores al del RGPS– y al reducido número de beneficiarios. De esa forma, en relación con el valor promedio de los beneficios de este régimen, en 2008, era de R$582.69 y para los funcionarios públicos, de R$2 982.00.

Como fue demostrado por Rangel, Vaz y Ferreira (2009), éstos confieren gran regresividad al gasto de previsión social brasileña. En función de esto, se está discutiendo en el Congreso Nacional, desde 2007, un Proyecto de Ley (PL) que pretende instituir un nuevo tope para tales casos –semejante al del RGPS–, creando al mismo tiempo un sistema de previsión complementaria para los funcionarios públicos. Sin embargo, este trámite se ha alargado, lo que puede asociarse ya sea con las pérdidas que parece imponer a los funcionarios públicos o con los costos que provocará

al propio Tesoro público el proceso de transición entre el actual modelo y el próximo. En 2008, tres millones de inactivos y pensionistas y más de seis millones de activos (en total nueve millones de trabajadores de todas las esferas gubernamentales) poseían protección de previsión social.[16]

El sistema de previsión social brasileño cuenta con un segmento de previsión complementaria, el cual se divide en dos subsistemas: la previsión complementaria privada (operada por instituciones financieras privadas) y la previsión complementaria cerrada (representada por los fondos de pensión de empresas públicas y privadas). Sin precisar necesariamente el aporte de recursos públicos,[17] este tipo de previsión, en sus diferentes modalidades, cubre a millones de personas vinculadas o no al RGPS o al RPPS.

En las entidades sin fines de lucro (los fondos para el retiro) se invirtieron recursos que alcanzaron la cifra de R$430 mil millones en 2007. Esta suma de recursos ha sido estratégica en las operaciones bursátiles, en las privatizaciones y también en la gestión de las empresas en las cuales dichos fondos adquirieron participaciones accionarias significativas.

En las entidades comercializadas por bancos e instituciones financieras, se invirtieron en 2008 casi R$150 mil millones a través del Fondo de Retiro Programado Individual (FAPIS), del Plan Generador de Beneficios Libres (PGBL) y del Plan de Vida Generador de Beneficios Libres (VGBL), que reciben anualmente aproximadamente R$8 mil millones en contribuciones de sus afiliados.[18] Es importante recordar que tanto las contribuciones de los afiliados como la gestión de las entidades de previsión complementaria cuentan con distintos incentivos tributarios. Se estimaba, por ejemplo, que en 2010 las administradoras empresariales de previsión complementaria dejarían de percibir, por concepto de Impuesto Sobre la Renta para Personas Morales (IRPJ), Contribución Social sobre las Ganancias Netas (CSLL) y Contribución para el Financiamiento de la Previsión Social (COFINS), aproximadamente R$3 mil millones en las arcas públicas (RFB, 2009).

Por lo tanto, a pesar de los grandes avances en el RGPS introducidos a partir de la Constitución de 1988, persisten importantes desafíos

[16] En la Unión son 1.1 millones de activos y 980 mil inactivos y pensionados; en los estados, 2.8 millones de activos y 1.5 millones de inactivos y pensionados; en los municipios, 2.1 millones de activos y 550 mil inactivos y pensionados. Datos de 2008 del Boletín Estadístico del Personal de la Secretaría de Recursos Humanos (SRH), del Ministerio de la Planeación, Presupuesto y Gestión (MPOG).

[17] La aportación de recursos públicos a los esquemas de previsión social complementarios sólo ocurre por medio de empresas públicas que ocasionalmente ofrecen este beneficio a sus funcionarios.

[18] Datos proporcionados por la Coordinación de Previsión Social de la Dirección de Estudios y Políticas Sociales (DISOC) del IPEA.

para este campo; por ejemplo, la regresividad impuesta por el elevado gasto de los beneficios pagados a los funcionarios públicos, especialmente en el ámbito de la Unión.

2.2 Asistencia social

Con la Constitución de 1988, la asistencia social adquirió un nuevo estatus entre las políticas públicas. Una vez alcanzado este nivel, como parte integrante de la previsión social, pasó a garantizar como derecho el acceso de las poblaciones necesitadas a sus servicios. La asistencia social ofreció también el BPC,[19] beneficio no contributivo, de carácter asistencial y de valor equivalente a un SM, destinado a adultos mayores y a personas con discapacidad en condición de insuficiencia de ingresos. Financiado por el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS), su gestión y financiamiento están a cargo del INSS.

La creación del BPC fortalecería la política de asistencia social. Hasta 1980, los beneficios monetarios asistenciales eran inexpresivos y distribuidos a partir de criterios poco transparentes; su pago no era continuo, el público beneficiado era reducido y los recursos presupuestales disponibles se caracterizaban por su frecuente escasez. Después de veinte años, la situación es distinta; en 2008, el BPC atendió a 3.3 millones de familias en situación de extrema pobreza (1.8 de ellos con discapacidad y 1.5 de adultos mayores).

Tanto la previsión rural como ese beneficio han sido instrumentos importantes del combate a la pobreza en el país. Análisis de los datos de la Investigación Nacional por Muestra de Hogares (PNAD) indican que, si estos instrumentos no existieran, el número de personas pobres en 2008 (con ingreso familiar per cápita mensual de hasta medio SM) sería 40% mayor, o sea, habría más de 22 millones de pobres en Brasil (IPEA, 2009a).

A fines de 1990, la introducción de programas de transferencia de ingresos no contributivos y enfocados inauguró una nueva vertiente de la política de asistencia social, hasta entonces ausente en el sistema brasileño de protección social.[20] Dirigido a familias en situación vulnerable, el PBF tiene su relevancia asociada especialmente a la extensión de la población atendida: más de 11 millones de familias en 2009 con recursos disponibles de forma continua.

Coordinado por el gobierno federal, dicho programa cuenta con la participación efectiva de las tres esferas de gobierno en un modelo

[19] Instituido por la LOAS, Ley núm. 8.742, de 7 de diciembre de 1993.

[20] Véase nota 11 en la segunda sección de este texto.

de gestión compartida en el que los municipios asumen, entre otras atribuciones, la responsabilidad sobre los procesos de registro de los beneficiarios y de acompañamiento de las condiciones.

Además de eso, varios estados y municipios poseen sus propios programas de transferencia de ingresos y combate a la pobreza; en esos casos, se vuelve necesario un pacto que permita la integración entre los locales y el federal. A pesar de los desafíos de coordinación y de los riesgos de fragmentación, el esfuerzo de gestión descentralizada se traduce en ganancias efectivas en relación con la implantación y gestión del PBF.[21]

En el campo de la prestación de servicios, la asistencia social ha avanzado con más dificultad. La implantación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), a partir de 2004, constituyó un nuevo esfuerzo en el enfrentamiento de problemas crónicos, como el subfinanciamiento, en cuestión de la regulación del sector privado que actúa en el área y la necesidad de ampliación de la producción estatal, para que la cobertura se extienda con más vigor en el campo de la prestación de servicios.

En ese nuevo modelo, la protección social ofertada contó con equipos orientados a la prestación de servicios directamente a la población (Centros de Referencia en Asistencia Social, CRAS, y Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social, CREAS), coordinados por el ayuntamiento, así como también la red de servicios privados de esta naturaleza en el territorio bajo su competencia.

En paralelo a las instituciones gubernamentales, una parte importante de los servicios es ofertada por entidades privadas de diferentes orígenes, naturalezas y tamaños. Una investigación realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en 2006[22] apuntó que en las entidades privadas de asistencia social sin fines de lucro identificadas laboraban cerca de 519 mil trabajadores o colaboradores, de los cuales 53.4% son voluntarios. De 39.8% de los voluntarios, 69% posee vínculos de empleos, 9.5% son prestadores de servicios, 15.6% son cedidos de otras instituciones y casi 6% son becarios. Al mismo tiempo que nos da idea sobre la extensión y la importancia de la red privada en esta área, esta información apunta a cierta fragilidad en la sustentabilidad de la prestación de esos servicios.[23] Ciertamente, la fuerte presencia de instituciones filantrópicas en el sector constituye un desafío para lograr mayor coordinación y sinergia en la prestación de servicios asistenciales.

[21] Véase IPEA (2009b), capítulo sobre asistencia social.

[22] Investigación de las Entidades de Asistencia Social Privadas sin Fines Lucrativos (PEAS) 2006.

[23] Véase IPEA (2009b), capítulo sobre asistencia social.

Adicionalmente, es importante recordar que, además de los recursos públicos presupuestales destinados a esta red privada –cuando las instituciones actúan a partir de convenios o sociedades con los gobiernos municipales–, hay un volumen considerable de recursos públicos asignados por medio de incentivos tributarios. Entre éstos, se encuentran la inmunidad tributaria de las entidades de asistencia social; la exención tributaria de las entidades filantrópicas; las deducciones como gasto operacional del IRPJ de la CSLL, sobre donaciones a entidades sin fines de lucro y los beneficios de previsión social concedidos a las entidades que poseen el Certificado de las Entidades Beneficiarias de Asistencia Social (CEBAS).[24] Las estimaciones de la RFB para 2010 apuntan que la exoneración en el área de la asistencia social supera los R$3.7 mil millones en el caso de los beneficios tributarios y suma otros R$6 mil millones en exenciones en las contribuciones de previsión social (Beghin *et al.*, 2010).

2.3 Salud

El área de la salud también operó cambios significativos, en el ámbito de la protección ofrecida, a lo largo de los últimos treinta años. Si, hasta 1980, el modelo brasileño de atención sanitaria era una calca principalmente de iniciativas *curativas*, centradas en la oferta de servicios ambulatorios y hospitalarios a un segmento muy reducido de la población (una vez más los trabajadores formales urbanos, contribuyentes de la previsión social), al final de aquella década, éste había sido extensivamente reformulado. Además de la universalidad y de la equidad en el acceso, el SUS prevé la integración de sus acciones y la participación social en su gestión mediante la interacción directa con representantes de los usuarios en la planeación, el acompañamiento y la evaluación de los servicios.

La Reforma Sanitaria, ocurrida *pari passu* con la redemocratización del país, permitió la institución del SUS, el cual promovió la unificación de los servicios públicos del área, así como la universalización en el acceso a ellos. Además de eso, este sistema organizó la descentralización de la oferta de servicios mediante la participación pactada de los diversos niveles de gobierno: Unión, estados y municipios. La vocación fuertemente municipal

[24] El proceso de certificación de entidades beneficiarias, instituido por la Ley núm. 12.101/2009 y reglamentado por el Decreto núm. 7.237/2010, determina que los certificados sean concedidos a las entidades conforme a tres áreas de actuación: asistencia social, salud o educación. Los órganos federales responsables de certificar las entidades son, respectivamente, el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), el Ministerio de Salud (MS) y el Ministerio de la Educación (MEC). Fuente: MDS.

del proceso de descentralización de las políticas de salud de los años noventa adquirió en los últimos años mayor énfasis, con la organización regional de las redes de servicios, buscando la mejora de las condiciones de acceso y de integridad.[25]

El nuevo paradigma de la política estableció como prioridad la promoción y la protección de la salud. La expansión de la cobertura del SUS se basó en las estrategias de atención básica,[26] incorporando a sus responsabilidades actividades de vigilancia sanitaria y epidemiológica, asistencia farmacéutica y promoción de la salud bucal. Con la introducción del Programa Salud de la Familia (PSF) –principal instrumento de la política de atención básica–, la cobertura de la salud fue significativamente ampliada, especialmente en los municipios y localidades distantes de los grandes centros urbanos. Es importante destacar el mantenimiento de los altos niveles de cobertura del Programa Nacional de Inmunización y Acciones, la expansión de los programas de asistencia farmacéutica y del sistema nacional de trasplantes, la creación y la expansión del Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) y la intensificación del combate al tabaquismo.

El SUS realiza en promedio 2.3 mil millones de procedimientos ambulatorios por año; 11 mil trasplantes, 215 mil cirugías cardiacas, 9 millones de procedimientos de quimioterapia y radioterapia y 11.3 millones de internaciones (Brasil, 2008). El número promedio anual de consultas por habitante subió de 1.7 en 1987 a 2.5 en 2005. La cobertura de vacunas en el país, en expansión desde 1970, permitió la reducción de la morbilidad y de la mortalidad por enfermedades inmunoprevenibles, con énfasis en la poliomielitis, de la que no se registran nuevos casos desde 1989, y el sarampión, que desde 1999 no causa muertes. Las estrategias de combate al Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), como la distribución gratuita de antivirales, obtenida en medio de

[25] La descentralización mediada por las Normas Operacionales Básicas (NOB) 1993 y 1996 avanzó velozmente, pero sobre un sesgo que hoy puede ser considerado excesivamente municipal, como se revela en el título de la IX Conferencia Nacional de Salud realizada en 1992: *Sistema Único de Salud: el municipio y el camino*. La enorme heterogeneidad de los municipios brasileños en términos de población y densidad, condiciones económico-fiscales y capacidad instalada de equipos y profesionales de salud exige una articulación regional mucho más intensa entre los sistemas municipales para que éstos actúen de modo sinérgico y cooperativo, y no competitivo y entrópico.

[26] En el SUS, el cuidado de la salud está ordenado en diversos estándares de atención, que corresponden a los niveles de complejidad de los procedimientos requeridos. Éstos son atención básica, atención de media complejidad y atención de alta complejidad. La primera se da en el primer contacto de los usuarios con este sistema y engloba acciones de carácter individual o colectivo.

debates en el campo del licenciamiento "obligatorio" de medicamentos, se pueden considerar exitosas. Tanto en la línea de la atención básica como en la de medicamentos más complejos, el SUS ha contribuido, con mayor o menor éxito, a ampliar el acceso a medicinas y tratamientos, pero ha sufrido constantes cuestionamientos judiciales en ese campo.[27]

Conforme apuntan Piola *et al.* (2009):

> Hay que reconocer que los esfuerzos emprendidos no fueron suficientes para superar todas las desigualdades ni todas las deficiencias acumuladas; a pesar de que la cobertura se ha expandido, el acceso oportuno y la integralidad de la atención aún se presentan como de difícil solución. Aún hay considerables problemas para consolidar la descentralización, incluyendo discusiones sobre la relación y los papeles de cada ente de la Federación y la regionalización efectiva del sistema. Hay, también, una significativa necesidad de perfeccionamiento en el ámbito de la gestión, incluyendo discusiones sobre la formación de recursos humanos y los modelos de administración hospitalaria, entre otras. Aunque el sistema se expanda, convive con graves problemas de sustentabilidad y volumen de financiamiento que serán minimizados, pero no resueltos, con la reglamentación de la EC núm. 29.

En el campo del financiamiento de las acciones públicas de salud, el progreso ocurrido principalmente después de la EC núm. 29 –que aún carece de una reglamentación efectiva– es ciertamente significativo, pero todavía muy insuficiente. De acuerdo con los datos del MS, los recursos aplicados por la Unión, los estados y los municipios en el SUS pasaron de 3.07% del PIB en 2001 a 3.6% en 2007.[28] Mientras tanto, la salud privada movilizó recursos del orden de 4.7% del PIB en ese último año. O sea, para atender a una parte de la población (alrededor de 21%) (Noronha *et al.*, 2010) que paga por su atención médica a seguros de gastos médicos y a otros proveedores de servicios, se destina un volumen de recursos superior al aplicado en los servicios públicos de salud, que son universales y cubren a toda la población.

[27] Véase IPEA (2009b), capítulo sobre salud.

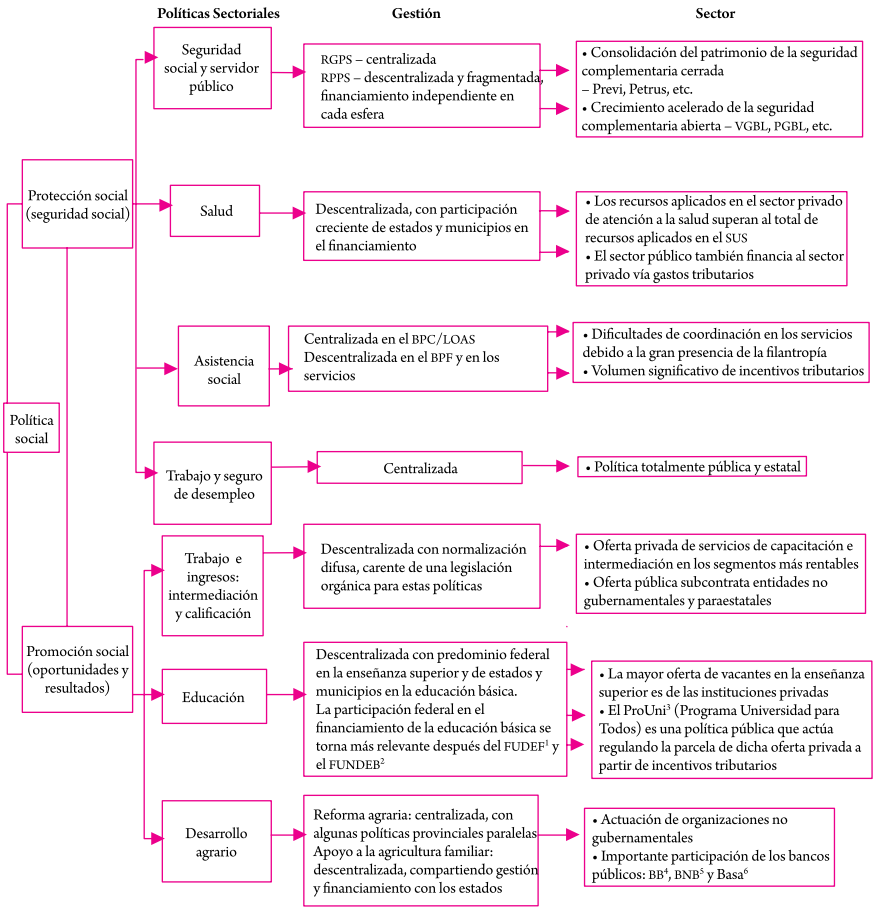
[28] Información proporcionada por la Coordinación de Salud de la DISOC/IPEA, a partir de la consulta de los datos del Sistema de Informaciones sobre Presupuestos Públicos en Salud (SIOPS).

Además, por paradójico que parezca, el sector privado de atención a la salud cuenta con aportaciones importantes de recursos públicos, de forma directa o indirecta, lo que fortalece aún más ese mercado; mediante exención fiscal se faculta a las personas físicas la deducción de sus gastos con asistencia médica y odontológica, para fines de Impuesto Sobre la Renta (ISR); una exención similar en el IRPJ se da a las empresas cuando éstas ofrecen tales servicios a sus empleados y familiares o, lo que es más común, participan en los costos de los seguros de gastos médicos de sus empleados;[29] finalmente, el propio poder público mantiene en la sede de sus órganos centros de atención médica y ambulancias exclusivas para sus empleados, muchos de los cuales reciben, además, subsidios para la contratación de seguros de gastos médicos privados.[30]

[29] Estimaciones de la RFB apuntan que en 2010 la exención en el IRPJ originada por gastos médicos quedaría alrededor de 3.3 mil millones, mientras que en la IRPJ obtenida por empresas en nombre de oferta o copago de seguros de gastos médicos a sus trabajadores sería de aproximadamente R$2.9 mil millones (RFB, 2009).

[30] Sea con la prestación directa de los servicios, en centros médicos en funcionamiento en el interior de los órganos públicos y hospitales militares, sea con la complementación financiera de seguros de gastos médicos contratados por los funcionarios, el gobierno federal destinó en 2008 aproximadamente R$2.5 mil millones a la prestación de la asistencia médica y odontológica a sus funcionarios (Chaves y Ribeiro, 2009). Más aún, dicha asistencia al funcionario federal no es homogénea, pues varía en la cobertura de los servicios prestados directamente y también en los valores complementados que dependen de la institución a la que el servidor está vinculado.

Figura 4



Notas:
1. Fondo de Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valoración del Magisterio.
2. Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de Educación.
3. Programa Universidad para Todos.
4. Banco do Nordeste.
5. Banco da Amazônia.

2.4 Educación

El área de educación fue una de las primeras en institucionalizarse en el país como objeto de política pública. Al inicio de los años ochenta, Brasil contaba con servicios públicos estructurados de alfabetización, educa-

ción básica y superior y estudios de posgrado que se hacían acompañar de programas de distribución de alimentos, libros y materiales didácticos para alumnos de algunos niveles educativos. En la década de los noventa, se crearon importantes fondos de ahorro para estos beneficios, los cuales se articularon mediante recursos y esfuerzos de diversos entes federados (Unión, estados y municipios). Entre esos fondos destacan el Fondo de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEF) y, más recientemente, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Evaluación de los Profesionales de la Educación. Además de eso, se instituyeron mecanismos específicos para hacer más viable el acceso a la educación superior, como el Programa de Financiamiento Estudiantil (FIES). Otra novedad en esos años noventa fue el reconocimiento, por parte del Estado, de algunas deficiencias en la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje, y de su responsabilidad en la superación de ellas, como la cuestión del transporte escolar y el acceso a los medios digitales de aprendizaje e internet. Para cada uno de estos puntos, se crearon programas específicos con recursos presupuestales garantizados.

Todos esos esfuerzos han permitido la inclusión de un mayor número de personas en las escuelas y universidades en condiciones que, si bien aún están lejos de las ideales, mejoraron significativamente en los últimos años. Se puede decir que gracias a la vigencia de estos fondos, el número de matrículas se amplió en todos los niveles educacionales. Si al final de los años noventa había 2.4 millones de niños matriculados en la educación infantil, en 2009 ese número llegó a 6.7 millones, de los cuales 1.7 millones pertenecen a la red privada y 5 a la pública; de éstos, 4.9 millones, a la red municipal. En ese periodo, el número de alumnos en la educación básica pasó de 24.1 a 31.7 millones; de éstos, 3.8 millones estaban adscritos a la red privada y 28 a la pública, de los cuales 17.3 millones correspondían a la municipal y 10.5 a la estatal. En la educación secundaria, se pasó de 2.4 a 8.3 millones; de éstos, poco menos de un millón de alumnos estaban registrados en la red privada y aproximadamente de 7.3 millones en la pública; en ese nivel, la hegemonía es de la red estatal, con más de 7 millones de alumnos. En la educación superior, el crecimiento se elevó de 585 mil graduados a final de los años ochenta a casi 5 millones en 2008; de éstos, 1.27 millones estaban matriculados a instituciones públicas y 3.7 a privadas. En la educación básica están empleados aproximadamente 2 millones de profesores, de los cuales 1.6 millones pertenecen a la red pública; en la educación superior son casi 340 mil docentes (120 mil en instituciones públicas y 220 mil en privadas) (NEPP, 1989; INEP, 2009 y 2010).

La trayectoria de la educación también es muy particular, ya que se constituyó originalmente como una política extremadamente descentralizada. Desde los primeros años de la república, recaía en los gobiernos estatales la mayor responsabilidad por la educación; tal situación generó, según recuerdan Oliveira y Souza (2010: 15-16), un modelo desigual, pues los estados más ricos y dotados de recursos fiscales, notablemente los del sur y sureste, pudieron construir a lo largo del siglo XX redes de educación relativamente bien organizadas y exhaustivas, mientras que los más pobres de las regiones norte y noreste se omitieron en ese proceso. Más tarde, las competencias se fueron amoldando con los niveles de educación; las redes municipales asumieron la enseñanza fundamental; las estatales se concentraron en la secundaria y el nivel superior quedó a cargo fundamentalmente del gobierno federal. La mayor excepción fue el estado de São Paulo, el cual se mantuvo fuerte en la oferta de estos tres niveles de educación.

Conforme a los datos anteriores, el cuadro actual consolida esa descentralización. La red municipal es absolutamente hegemónica en la educación infantil; en la primaria, las redes municipales lideraron la oferta, pero las estatales aún responden por más de un tercio de las vacantes, y son, de hecho, mayores que las municipales en algunas localidades. En lo relacionado con la enseñanza superior, las universidades estatales crecieron en importancia en los años noventa, cuando la expansión de las instituciones federales fue reducida; recientemente, la red federal de educación superior volvió a crecer.

Aun sin ser responsable por la oferta directa de vacantes en la educación básica, el liderazgo del gobierno federal es imprescindible para la configuración de un federalismo más cooperativo, factor fundamental para una política tan descentralizada como la de la educación. Las herramientas de redistribución y complementación de recursos son importantes para acercar las diversas redes municipales y estatales de educación con niveles mínimos de acceso, desempeño y calidad. Como resalta Castro (2010: 169):

> La acción del gobierno federal en el periodo introdujo nuevos mecanismos de gestión, definió criterios técnicos en la determinación del destino de los recursos, indujo la descentralización institucional y financiera de las acciones y avanzó en los mecanismos de evaluación de los sistemas de educación. La estrategia unificadora por detrás de esos proyectos y medidas buscó fortalecer el papel coordinador y articulador del gobierno federal en el área de la educación básica.

En ese sentido, los constantes desarrollos y la profundización de iniciativas como el FUNDEF y el FUNDEB, la Base Nacional de los Profesores y el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), como su respectivo pacto federativo, son indispensables para acercar las condiciones de financiamiento con el funcionamiento de las redes públicas.

En esa línea, se debe resaltar la participación cada vez mayor del gobierno federal en la educación básica por medio de la oferta de otros bienes y servicios necesarios para la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje, tales como la alimentación en la escuela y la distribución de libros didácticos. En 1995, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) garantizaba comida a 33.2 millones de alumnos de la educación básica durante 140 días al año (aa); se destinaba lo equivalente a R$0.13 por alumno/día. En 2009, esos números se ampliaron a 47 millones de alumnos, a lo largo de 200 días por año, y se destinaron R$0.22 por alumno/día, y R$0.44 para guarderías y escuelas indígenas y cimarrones.[31]

El número de libros distribuidos por el Programa Nacional del Libro Didáctico, que alcanzaba significativos 57 millones en 1995, llegó en 2009 a 110.3 millones. El reciente Programa Nacional Biblioteca Escolar distribuyó a las escuelas 10.3 millones de libros en 2009 (datos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, FNDE). Las compras públicas realizadas por los programas del FNDE responden por 60% de todos los ejemplares de libros vendidos en el país y por aproximadamente 30% de la facturación del sector editorial brasileño.[32] Otros programas como el Transporte Escolar y el Dinero Directo en la Escuela también son importantes en la composición del abanico de bienes y servicios que tienen como objetivo fortalecer el acceso y la calidad de la educación básica.

A pesar de los inmensos desafíos todavía persistentes en la educación pública brasileña, esos números reflejan las importantes conquistas obtenidas en los últimos treinta años. Seguir en esta trayectoria y acelerarla no es sólo fundamental, sino también urgente, teniendo en cuenta que una nación no puede seguir perdiendo la oportunidad que representa el *bono demográfico*,[33] el cual aún perdurará por los próximos 20 o 30 años.

[31] Para el año 2010, el valor básico destinado por alumno/día fue reajustado a R$0.30 (R$0.44 para las guarderías y escuelas indígenas y cimarrones), siendo que las escuelas de tiempo integral recibieran R$0.90. De acuerdo con la Ley núm. 11.947/2009, 30% de ese valor del PNAE se debe dirigir a la compra directa de productos de la agricultura familiar.

[32] Datos encontrados en FIPE/USP (2009).

[33] El *bono demográfico o ventana de oportunidad demográfica* corresponde a una etapa intermediaria del proceso de maduración demográfica de un país, cuando la población de niños está disminuyendo en términos relativos, pero la población de adultos mayores aún no está creciendo significativamente. Durante esa etapa,

Las metas siguen siendo las mismas: ampliar el acceso a la educación infantil, a la secundaria y a la superior; mejorar la calidad del desempeño en todos los niveles y modalidades educacionales y poner fin al atraso que produce el analfabetismo.

Nada de eso se logrará sólo mejorando la eficiencia en la gestión o con modelos innovadores, por más que tales progresos sean necesarios; sin embargo, no es posible escapar de la necesidad de ampliar la inversión pública en educación, a corto y largo plazo, necesidad agravada por el crecimiento insignificante conquistado por los recursos de la educación en los últimos años; tendencia que parece haber empezado a revertirse recientemente.

Castro (2010) presenta datos decepcionantes; considerando las aportaciones de las tres esferas de gobierno, los gastos públicos per cápita en educación crecieron, descontada la inflación, de R$386.00 en 1995 a R$480.00 en 2005. Ese crecimiento de 24% y superior a la inflación, en un periodo de 11 años, no correspondió al mayor esfuerzo fiscal dedicado a la educación. Cuando se compara con el PIB, el gasto público en educación pasó de 4.01% en 1995 a 4.05% en 2005; o sea, el crecimiento del gasto público en educación fue suficiente apenas para mantener su participación en el PIB, mientras que en ese periodo la carga tributaria bruta crecía de 27% a 33.8% del PIB (Santos, 2010). Las políticas públicas en educación no consiguieron atraer para sí ninguno de los 6.8% del PIB agregados a la carga tributaria en ese lapso, aun con la enorme expansión en el número de alumnos matriculados en todos los niveles y modalidades de educación.

el porcentaje de adultos en edad de trabajar alcanza su auge, configurando una excelente oportunidad para el crecimiento económico. Como lo explican Alves y Bruno (2006: 8-10):

> La transición demográfica provoca tendencias opuestas en las tasas de dependencia, en términos generacionales. Se observa que la tasa de dependencia de niños (0 a 14 años) cae persistentemente desde el inicio de la caída de la fecundidad en Brasil, mientras la tasa de dependencia de los adultos mayores (65 años y más) sube continuamente. Pero, solamente en 2050 la tasa de dependencia de los adultos mayores sobrepasará la tasa de dependencia de los niños. El promedio de la tasa de dependencia durante todo el siglo XX fue de 78 personas "dependientes" para cada 100 personas en edad productiva. El mismo promedio para la primera mitad del siglo XXI será de 50; esto es, habrá proporcionalmente 28 personas menos "dependientes" para las mismas 100 personas en edad productiva. Analizando desde esta óptica puramente demográfica, se puede decir que la "carga económica" de la dependencia demográfica será bastante menor en la primera mitad del siglo XXI de lo que en cualquier otro momento de la historia brasileña. Estos cambios tienen, potencialmente, un efecto positivo sobre ingresos per cápita.

2.5 Trabajo

En Brasil, la protección contra los riesgos inherentes a la inserción de los individuos en el mundo del trabajo se restringió durante muchos años a los seguros de previsión, los cuales alcanzaban sólo a los trabajadores registrados y a los funcionarios públicos, contribuyentes del sistema. En lo que se refiere a políticas típicas del Sistema Público de Empleo (SPE) (Azeredo, 1998) (intermediación, cualificación y seguro de desempleo), solamente hasta 1965 se creó un incipiente programa de asistencia para los trabajadores despedidos injustificadamente, pero en 1966 se instituyó el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS), el cual aseguraría ingresos al desempleado por medio de indemnizaciones. El mecanismo, sin embargo, no funcionó adecuadamente, debido a la intensa rotación del mercado de trabajo brasileño. En 1975, se fundó el Sistema Nacional de Empleo (SINE), con atribuciones de intermediación y calificación profesional. Esta red se amplió con la instauración del seguro de desempleo, en 1986, para trabajadores formales de empresas privadas,[34] y del abono salarial, en 1989, para el cual eran elegibles los trabajadores formales de empresas privadas y los funcionarios públicos.[35]

Disponiendo de fuentes de financiamiento muy estrictas, la trayectoria de dichas políticas fue modesta hasta la promulgación de la Constitución de 1988. A partir de entonces, se definió que la recaudación de los Programas de Integración Social y Formación del Patrimonio del Funcionario Público (PIS/PASEP) dejaría de ser revertida para la formación de fondos patrimoniales individuales de los trabajadores y pasaría a componer directamente el financiamiento de las políticas del sistema público de empleo. El Fondo de Amparo para el Trabajador (FAT) dotó a estas políticas de mayor capacidad financiera, posibilitando su consolidación y expansión. La nueva configuración institucional se reglamentó hasta 1990, cuando se crearon el FAT y su Consejo Deliberativo (CODEFAT).[36]

A partir de ahí, el Estado brasileño, por inspiración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptó también las llamadas "políticas activas de mercado de trabajo", destinadas a la generación de nuevas oportunidades laborales y de ingresos. Éstas se organizan alrededor

[34] Inicialmente destinado a los trabajadores formales, estos instrumentos fueron extendidos en el año siguiente a otras categorías, tales como pescadores artesanales, empleados domésticos y trabajadores retirados de situaciones análogas a la esclavitud.

[35] Para una revisión de la historia y desafíos del SPE en el país, véase a Cardoso Jr. *et al.* (2006).

[36] Por la Ley núm. 7.998/1990.

del SPE, a partir de tres ejes: intermediación de mano de obra, representada por el SINE; cualificación profesional, cuyo principal instrumento es el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR), y capitalización de pequeños negocios urbanos y rurales, destinados a trabajadores independientes. Este último contaría con recursos del Programa de Generación de Empleos e Ingresos (PROGER), administrados por la Caja Económica Federal (CEF).

Entre 1987 y 2007, el número de beneficios concedidos por el seguro de desempleo creció nueve veces (de 734 mil a 6.6 millones aa); los del abono salarial aumentaron tres veces y media entre 1990 y 2007 (de 3.9 millones a 13.8 millones de beneficios concedidos). En el ámbito de las iniciativas de generación de nuevas oportunidades de trabajo e ingresos, se computó también un importante incremento en las operaciones de crédito realizadas por el PROGER; si en 1995 totalizaron 92 mil operaciones, en 2007 fueron 3 millones. Se registró también en los últimos veinte años una mayor oferta de servicios de intermediación y de capacitación de mano de obra. El número de trabajadores (re)colocados por medio del SINE pasó de 118 mil aa en 1990 a 980.9 mil aa en 2007.

El crecimiento del SPE implicó mayores gastos y luego mayor presión sobre la sustentabilidad del FAT. La recaudación del PIS/PASEP se mantuvo estable alrededor de 0.8% del PIB hasta 2003, cuando se elevó aproximadamente 1%, permaneciendo en este nivel hasta entonces. Por otro lado, ésta también es blanco de la Desvinculación de Ingresos de la Unión (DRU), lo que reduce la aportación de recursos de esa fuente al FAT. Además de la fuente tributaria, la valorización patrimonial de este fondo está fuertemente relacionada con el desempeño de sus inversiones y créditos remunerados por instituciones financieras; 40% de los recursos originados en el PIS/PASEP se destinan al Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social (BNDES) para financiar préstamos a empresas; se transfieren recursos adicionales, con el mismo objetivo, al BB, a la CEF, al BNB, al BASA, entre otros. Otra parte significativa de esos recursos se aplica directamente en fondos del BB.

En principio, los ingresos tributarios deberían ser suficientes no sólo para financiar los programas de seguro de desempleo y abono salarial, sino también para mantener los programas de intermediación y cualificación profesional, dejando a cargo de los ingresos financieros la sustentación de los programas de generación de empleos e ingresos; sin embargo, no es esto lo que ocurre desde finales de los años noventa.

A partir de 2004, los ingresos tributarios empezaron a mostrarse cada vez más insuficientes para la manutención de los programas de

SPE, intensificando la utilización de los ingresos financieros del FAT para complementar el financiamiento de los programas de seguro de desempleo, intermediación y calificación. El *déficit primario* del FAT –o sea, el resultado exclusivo de ingresos financieros– llegó a R$8.5 mil millones en 2007.

La aceleración del crecimiento económico en 2007 y 2008 frenó esa trayectoria descendente; el aumento en la recaudación del PIS/PASEP y la desaceleración en el crecimiento de los gastos con seguro de desempleo permitieron reducir el déficit primario del FAT a 5.8 mil millones en 2008. Sin embargo, la irrupción de la crisis internacional a fines de 2008 puede haber lanzado nuevamente este fondo hacia la preocupante situación anterior: insuficiencia de ingresos tributarios y utilización creciente de ingresos financieros, que, por otra parte, están en caída gracias a la saludable reducción de las tasas de intereses (IPEA, 2008 y 2010).[37]

La actuación del sector privado lucrativo y no lucrativo en esas funciones típicas de SPE no debe ser menospreciada. Estos recursos tributarios son destinados a una exhaustiva y consolidada estructura de cualificación profesional privada, el conocido sistema *S*.[38] Otras instituciones lucrativas y no lucrativas participan en la prestación de servicios de calidad profesional y generación de empleo e ingresos financiados por recursos públicos, organismos multilaterales, instituciones filantrópicas o acciones de responsabilidad social de empresas. En los segmentos más estructurados y dinámicos del mercado de trabajo hay aún espacio para la actuación de empresas privadas de intermediación y recolocación profesional.

En lo que se refiere a la organización de la gestión de los programas del SPE, las directrices varían para cada componente de la política. En la intermediación de empleo, los SINE estatales constituidos en los años 1970 ganaron nuevo aire después de la creación del FAT. Bajo la regulación del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y del CODEFAT, recursos federales se destinan a los SINE para la ejecución de acciones de intermediación, una típica política de gestión descentralizada con aportaciones financieras mediante prescripciones definidas centralmente. El componente de calificación profesional también es bastante descentralizado; convenios asignados con los ministerios estatales del Trabajo e

[37] Para una explicación más detallada de la dinámica general del FAT y de la discriminación de sus ingresos, véase a Cardoso Jr. y González (2007).

[38] El sistema *S* está compuesto por las siguientes instituciones: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI); Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC); Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR); Servicio Nacional de Aprendizaje en el Transporte (SENAT) y Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

Ingresos –paralelamente a los convenios de intermediación realizados con los SINE– disciplinaban los planes estatales de capacitación que recibirían recursos del FAT y serían ejecutados en su mayoría por organizaciones no gubernamentales. En el caso del seguro de desempleo y del abono salarial, la política es claramente centralizada; su reglamentación y su financiamiento son de responsabilidad federal, aunque la etapa de habilitación (procesamiento del requerimiento del beneficio) sea dividida entre los SINE estatales. El aparente paralelismo entre las acciones descentralizadas permite considerar que esta área aún carece de una reglamentación más sólida, al igual que la Ley Orgánica de Salud y la LOAS.

3. Desarrollo rural

Aunque subsistan en el medio rural brasileño problemas crónicos estructurales para los cuales los instrumentos políticos que han sido empleados no pudieron ofrecer una respuesta adecuada, como la concentración agraria y el analfabetismo, el área del desarrollo rural conoció, en medio de muchos reveses durante los últimos veinte años, algunos avances por lo menos en tres campos importantes: el del derecho, el institucional y el de las políticas públicas.

Los avances en el campo del derecho se refieren, fundamentalmente, a la creación de la previsión rural y a las iniciativas de regulación de las relaciones de trabajo en el medio rural. El art. 195, §8, de la CF/88, posteriormente complementado por las leyes números 8.212 y 8.213, de 1991, previó el acceso de los adultos mayores del campo a un beneficio mensual de retiro con el valor de un SM. Trabajadores rurales y agricultores familiares, socios y arrendatarios, además de buscadores de metales y piedras preciosas y pescadores artesanales y sus respectivos cónyuges, se integraron al régimen de previsión social en la categoría de asegurados especiales. La edad de acceso al beneficio fue establecida en 55 años para las mujeres y en 60 para los hombres, con la exigencia de haber cumplido un tiempo mínimo estimado de actividad rural de 180 meses, comprobable con documentos como declaraciones de sindicato rural, notas de venta de la producción y títulos de propiedad de tierra. La forma de contribución del trabajador rural consiste en un porcentaje de 2.3% sobre el valor de la producción comercializada, cuya recolección es de responsabilidad del adquiriente.

Las dificultades para implementar medios de recaudación de ese impuesto motivaron la crítica a la vinculación del beneficio de la previsión social rural al salario mínimo, en el contexto de los debates relativos a los gastos sociales del Estado; invariablemente respaldada en el principio

meritocrático del vínculo entre contribución y beneficio, tal crítica no toma en consideración que esta previsión no puede ser considerada no contributiva tan sólo porque el gobierno federal no dispone de instrumentos eficientes para su recaudación. Desde el punto de vista del desarrollo social y de la conquista de la ciudadanía, la jubilación rural se tiene como un importante mecanismo de reducción de la pobreza entre los hombres y mujeres del campo al extender la cobertura de previsión de 5.3 millones, en 1993, a 7.9 millones de beneficios emitidos en 2008; la jubilación rural marca el reconocimiento de una categoría de trabajadores históricamente sometida a relaciones precarias e informales de trabajo y, en general, incorporada precozmente a las actividades laborales.

El proceso de regulación de las relaciones de trabajo rural caminó en tres frentes: en el sentido de equiparar la condición del trabajador del campo al de la ciudad, promover la armonización de derechos entre el trabajador permanente y el temporal en la actividad agrícola e inhibir la explotación de trabajo esclavo en el campo. El art. 7 de la Constitución de 1988 establece los derechos sociales comunes para trabajadores urbanos y rurales, y, recientemente, la Ley núm. 11.718, de 2008, que modificó la Ley núm. 5.889 de 1973, la cual regulaba las relaciones laborales en el medio rural, volvió obligatoria la formalización del trabajador rural temporal, garantizándole remuneración equivalente a la del permanente. La nueva ley revocó adiciones hechas al dispositivo original por la medida provisoria (MP) núm. 410/2007, que dispensaba el registro oficial del trabajador para contratos de hasta dos meses de trabajadores rurales. Tal medida, al conferir legalidad a una relación de trabajo precaria, permitía disimular, en la forma de contrato por plazo, una situación de semiesclavitud. Además de determinar que los lugares de prestación de servicio deben atender a las normas de previsión e higiene, la ley prevé que los descuentos sobre el salario del empleado rural por concepto de vivienda y alimentación proporcionadas por el empleador no pueden sobrepasar 20 y 25%. La Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) núm. 438 que está en trámite en el Congreso desde 2001, podrá, si se convierte en ley, significar un gran paso en la lucha contra la esclavitud; se volverá objeto de expropiación el inmueble en que fuera constatada la existencia de personas sometidas a condiciones semiesclavistas de trabajo.

En lo relacionado con el campo institucional, se puede afirmar que al inicio de los años noventa la capacidad de acción pública sobre la realidad rural brasileña se había reducido drásticamente con la desarticulación administrativa del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y con la extinción de la Empresa Brasileña de

Asistencia Técnica y Extensión Rural (Embrater); tales cambios tuvieron como efecto el estancamiento del proceso de reforma agraria en el país. Entonces, se empezó a ensayar una recomposición de la política para el campo; en aquel año tuvo inicio la reorganización del referido instituto y ocurrió la promulgación de la Ley núm. 8.629/1993, llamada Ley de la Tierra, que reglamentaba los dispositivos constitucionales relativos a la reforma agraria, estableciendo parámetros para las acciones de expropiación y ajustando importantes conceptos como el de pequeña, mediana y gran propiedad, que vendrían a delimitar la concepción de políticas públicas destinadas a la población rural.

A mediados de los años noventa, dos acontecimientos trágicos (las masacres de trabajadores sin tierra en Corumbiara y en Eldorados de los Carajás) expusieron la dicotomía existente entre, por un lado, las iniciativas políticas y el discurso público de reconocimiento de la importancia de la cuestión agraria y, por otro, la debilidad de los medios a través de los cuales el Estado busca ofrecer respuesta a ella. La reducción de la política de reforma agraria a un modelo de acción compensatoria y asistencial se hizo acompañar de un proceso de criminalización de los movimientos sociales rurales, no sólo retórico, sino también efectivamente judicial; a pesar de eso, fue en gran parte por la presión de las acciones desencadenadas por esos movimientos –de los que la marcha de los *Sin Tierra* es un ejemplo, que reunió aproximadamente a 100 mil manifestantes en Brasilia, en 1997–, y bajo el impacto de los efectos de la represión excesiva infligida, como la política de desarrollo agrario ganó institucionalidad.

La creación del Ministerio Extraordinario de Política Agraria, ocurrida en el contexto de la provocación de los embates en el campo, ilustra esa relación.

En 2000, respondiendo al objetivo de crear oportunidades que pudieran garantizar a la población rural el acceso a derechos y a la ciudadanía plena, fue instituido el Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA). Su advenimiento marcaba, en cierta medida, la reanudación por parte del Estado del compromiso por la mejora de las condiciones de vida de los agricultores familiares, pero expresaba también el propio reconocimiento de la agricultura familiar como la categoría socioeconómica predominante en el medio rural brasileño: una inmensa población de trabajadores y pequeños productores rurales, cuyas demandas –sobre todo por tierra, pero también por políticas de estímulo a la producción– tenían poca o ninguna repercusión sobre una concepción de política agrícola históricamente vinculada con la gran propiedad y el

monocultivo, pasó entonces a ser representada en la institucionalidad del Estado. El marco legal del reconocimiento de la agricultura familiar fue la Ley núm. 11.326, de 2006, que confirió conceptuación jurídica a la categoría de los agricultores familiares, teniendo por criterios la dimensión y la unidad de la propiedad –hasta cuatro módulos fiscales–, la casa de la familia en ella y el empleo de mano de obra predominantemente familiar en la producción.

Al mismo tiempo, el gobierno se empeñaba en neutralizar y reprimir el movimiento social rural, cuyas luchas y capacidad de organización habían desviado la atención de la situación de la población pobre del campo hacia las aspiraciones y necesidades de ese grupo social que, al encontrar lugar en el ministerio recién creado, se admitían como legítimas. La MP núm. 2.138-56/2001 alteraba la Ley de Tierras de 1993, a fin de tornar no susceptibles a la inspección y a la acción de expropiación, por cierto plazo, a los inmuebles rurales que se habían ocupado y de excluir del programa de reforma agraria a personas que habían tomado parte en ocupaciones de tierra. Además, la coexistencia del MDA y del Ministerio de la Agricultura en la misma estructura de gobierno significaba, por así decir, la asimilación por parte del Estado de los conflictos y las tensiones en el campo

Los avances de las políticas públicas de desarrollo rural sufrieron la influencia de tales conflictos y muchas veces tendieron a no sobrepasar los límites más allá de los cuales podrían exacerbar los problemas. De 1995 a 2008, se crearon 7 354 proyectos de asentamiento, alcanzando un área total de 6.4 millones de hectáreas y totalizando 712 550 familias asentadas (Senado Federal, 2009a). Cerca de tres cuartos de las familias se asentaron en proyectos situados en el noreste y el norte; esta última región, en proceso de consolidación de la frontera agrícola y cuyas tierras tienen una situación mal definida de la propiedad, concentra 75% de las aéreas destinadas a asentamientos. El predominio de asentamientos en la región norte se justifica, según el gobierno, en virtud de la instauración de proyectos basados en sistemas agroforestales y métodos de producción que se preocupan por el medio ambiente, pero, al mismo tiempo, señala que la política ha priorizado las áreas públicas.

La política de reforma agraria caminó siempre por debajo de las metas establecidas por los sucesivos gobiernos y los problemas involucrados en las acciones de expropiación (el conflicto político con grandes propietarios de tierra, sus entidades y representantes, el carácter contencioso de la mayor parte de las acciones, los voluminosos costos que implicaba el pago de intereses y las súper indemnizaciones arbitradas

por los jueces) determinaron, como en los años noventa, la búsqueda de otras formas de obtención de tierras. Entre 1995 y 1998, la expropiación responde por 75% de los proyectos y 64% del área. Las tierras recaudadas y obtenidas por reconocimiento componían 16% de los proyectos y 29% del área, y la compra de tierras constituía 6% del número de proyectos y 5% del área con nuevos proyectos. De 1999 a 2002, las expropiaciones disminuyeron en relación con el área total, y la mayor parte de las tierras se obtuvo vía reconocimiento, discriminación y recaudación: 58% del total. Entre 2003 y 2008, las expropiaciones, significativas numéricamente, liberaron una pequeña parte de tierras para la constitución de los proyectos de asentamiento (46.3% del número y sólo 8.4% del área). La mayor parte del área vino de los procedimientos de reconocimiento, recaudación, obtención y discriminación; 40% de las unidades con 89% del área.

Otras formas de obtención de tierras se han empleado también, como subastas y compras a partir del Banco de la Tierra, el Fondo de Tierras y Reforma Agraria, que empezó a operar en 1998, los cuales no hacen valer directamente los principios de la función social de la propiedad. Este banco financiaba la adquisición de tierras por parte de trabajadores rurales no propietarios y minifundistas; en sus cuatro años de funcionamiento, distribuyó aproximadamente R$995 millones en créditos a casi 55 mil familias. En 2003, el Programa de Crédito Agrario, de concepción y diseño semejantes, lo sustituyó en sus finalidades, ampliando las líneas de crédito y reduciendo las alícuotas de intereses. La diferencia más importante entre ambos respecto a las condiciones del préstamo es que en el Banco de la Tierra, el agricultor asumía todos los gastos, mientras que en este programa los recursos destinados a la implantación de infraestructura e instalación de proyectos productivos no son reembolsables. Sin embargo, aunque se pueda considerar como instrumento de política agraria, un programa de crédito para adquisición de tierras no se confunde, en rigor, con la reforma agraria, pues éste no interfiere en la estructura agraria del país.

Al respecto de los progresos verificados más recientemente, la concentración de tierras se refleja también en la concentración de la oferta de recursos públicos para la producción. Considerando, por ejemplo, el periodo comprendido entre el plan cosecha 2002-2003 y el 2009-2010, se observa que el volumen de créditos programados para la agricultura empresarial, que engloba 15% del total de productores rurales, fue casi siempre cinco veces superior a lo que se ha ofrecido a los agricultores familiares, cuyo universo representa 85% del total de los productores rurales.

Los créditos dirigidos a la agricultura familiar se administran en el ámbito del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Creado en 1995-1996, éste atendía a la reivindicación de organizaciones como la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) y del Departamento Nacional de Trabajadores Rurales de la Central Única de los Trabajadores (CUT), que, con base en el art. 187 de la Constitución, propugnaban la formulación de una política estatal de crédito agrícola para los trabajadores y productores rurales. Originariamente, el PRONAF se constituyó como un programa de financiamiento de producción e infraestructura y de capacitación y profesionalización. Sus sucesivas modificaciones resultaron en una segmentación del público destinatario de la política según los ingresos anuales medidos y, recientemente, en la apertura de líneas de crédito especiales, como el PRONAF Mujer y el PRONAF Joven.

Con ese programa, la política de estímulo a la producción siguió siendo, fundamentalmente, una política de crédito y, en vista de su subordinación a la lógica bancaria de las operaciones de concesión, tendió con el tiempo a privilegiar una clientela de menor riesgo, los agricultores más capitalizados, y a tener menor penetración entre los agricultores más pobres, población cuyas demandas reclaman intervenciones de carácter más estructural por parte del Estado, como políticas de acceso a la tierra, a la educación, a la asistencia técnica y extensión rural de calidad. Esa diferencia se volvió visible en las tres últimas cosechas, cuando se registró un aumento del monto de recursos disponibles y una reducción del número de contratos negociados. Las disparidades regionales también ilustran esa tendencia; en 2008 y 2009, la región sur, en donde las bases de la agricultura familiar son más consolidadas, respondió por 43% de los contratos y por más de la mitad del valor negociado, al paso que la región noreste, la segunda en número de contratos, apenas con 15% de los recursos.[39] Otra razón involucrada en la reducción del número de contratos es el endeudamiento de los productores.

Aun proponiendo una integración vía mercado y volviendo su cobertura cada vez más segmentada, el desempeño del PRONAF se ha evaluado positivamente. Entre 1998-1999 y 2008-2009, se realizaron en total 13.5 millones de contratos de crédito, los cuales movieron en toda la década un volumen de recursos del orden de R$70 mil millones.

[39] Específicamente para los agricultores más pauperizados del clima semiárido nordestino, el programa Garantía Cosecha se ha mostrado como un instrumento importante de protección de la producción contra los efectos de las sequías o de las lluvias; el número de agricultores atendidos evolucionó de 200 mil, en la cosecha 2002-2003, a más de 660 mil, en la de 2009-2010.

A partir de 2003, con la instauración del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), el conjunto de las políticas públicas dirigidas al desarrollo rural empezó a avanzar en uno de los aspectos más críticos de la agricultura familiar: la comercialización de la producción. Este programa abarca dos momentos interligados: el de la producción, que funciona como una política agrícola de estímulo a la estructuración productiva de la agricultura familiar, y el de la distribución de la producción, en que opera como una política social destinada a garantizar que la población bajo riesgo alimentario tenga acceso a alimentos de mejor calidad, en la cantidad y regularidad necesarias. Acción estratégica del programa Fome Zero, el PAA está actualmente operado por la Compañía Nacional de Abasto (CONAB), con recursos provenientes del MDS y, a partir de 2006, del MDA, o por medio de convenios celebrados entre el MDS y los gobiernos municipales y estatales.

Adquiridos junto con los agricultores familiares o con sus asociaciones y cooperativas, por medio de mecanismos de compra directa o anticipada, los alimentos se destinan a la formación de acciones públicas estratégicas o a la donación para personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, en general residentes en la propia región donde los alimentos fueron producidos; es el caso de los asentamientos de la reforma agraria, cimarrones, indígenas y afectados por presas, o de la gente atendida por programas sociales locales, vinculada a instituciones como guarderías, escuelas, cocinas comunitarias, restaurantes populares y entidades asistenciales o benéficas.

La conexión entre el abastecimiento y la producción de alimentos permite integrar la política agrícola a la de previsión alimentaria. Al garantizarles a los pequeños agricultores la adquisición futura de sus productos a precios económicos, el PAA los incentiva a planear y perfeccionar su producción, ampliándola, además de ofrecer perspectivas de estabilidad a la actividad agrícola, normalmente sujeta a riesgos. La garantía de pago justo por la producción agrícola familiar promueve mayor generación de ingresos a los trabajadores rurales. Al colocar una demanda pública por alimentos y estimular la capacidad de oferta, el programa incluso se ha mostrado eficaz como fuerte inductor de la estructuración productiva de las propiedades de la agricultura familiar, como un todo, y de los asentamientos en particular. Además de eso, al proponer como criterio de adhesión a su principal modalidad (la donación simultánea), la afiliación de los agricultores a las cooperativas y asociaciones, estableciendo cuotas de pago iguales por familia, el PAA promueve prácticas de organización y gestión colectiva de la producción.

En el periodo 2005-2009, el número de agricultores familiares atendidos por el programa –considerándose únicamente el ejecutado por la CONAB– casi se duplicó, pasando de 51.9 mil a 98.3 mil. Ese avance en poco tiempo dirige la atención hacia la necesidad de fortalecer alternativas a las tradicionales políticas de crédito como forma de estimular la producción de agricultores familiares y de los asentamientos de la reforma agraria. La demanda creciente por el programa demuestra que la garantía de ingresos sin el riesgo de endeudamiento contribuye tanto al incremento en la capacidad productiva, como a elevar el nivel de vida de sus beneficiarios.

Aun sin haber una significativa participación presupuestal –en 2009, por ejemplo, el PAA movilizó recursos del orden de R$537 millones, mientras el gasto programado para el PRONAF fue de R$13 mil millones–, el programa consiguió beneficiar a aproximadamente 5% de la población brasileña en situación de escasez alimentaria en los últimos dos años. De acuerdo con datos de la CONAB, en el periodo 2005-2009, el número de personas beneficiadas se cuadruplicó, pasando de 2.07 millones a 8.12 millones; en 2008, rebasó la marca de 10 millones de personas beneficiadas.

Una vez que las relaciones de trabajo en el medio rural se caracterizan por la informalidad, la estacionalidad y los bajos salarios, la primera etapa para dar a los trabajadores rurales condiciones para elevar sus ingresos es garantizar su acceso a la tierra. Ese punto resalta la importancia de la política de reforma agraria, pero la posesión de la tierra no asegura por sí sola el aumento de los ingresos. La mayor parte de los agricultores familiares tiene dificultad de expandir sus ganancias y garantizar el sustento de su familia, con base sólo en la explotación de sus parcelas, sea porque éstas son de tamaño reducido –en el transcurso del proceso histórico de concentración agraria que marca la realidad del campo en Brasil–, o incluso, porque les faltan programas de crédito compatibles con su condición económica, orientación técnica y canales de comercialización adecuados. La continuidad del proceso de desarrollo rural se conseguirá mediante la ampliación de los programas que objetivan el aumento de la producción de alimentos, la generación de ingresos y las garantías de comercialización capaces de promover una estructuración productiva sustentable de las unidades rurales familiares y de los asentamientos de reforma agraria.

Los datos presentados en esta sección demuestran que si bien, por un lado, hubo un crecimiento del gasto social en el periodo posterior a la Constitución, por otro, también ocurrió una ampliación de los

beneficios (bienes y servicios) sociales ofrecidos por el gobierno federal. O sea, la mejora en el gasto permitió una mayor oferta de programas y acciones sociales, proporcionando un abanico más diversificado de protección social y una generación de oportunidades para una extensa parte de la población. Por lo tanto, permanecen como desafíos la cuestión del pacto federativo, que necesita volverse más cooperativo y promotor de la equidad, en términos generales, para permitir mejores acuerdos institucionales, en cada política sectorial, y la cuestión de la oferta privada de servicios sociales, que en cada área presenta peculiaridades en su relación con el Estado –a veces es lucrativa, otras filantrópica, algunas concurrente y otras veces dependiente de la oferta pública–, sujeta a distintos grados de regulación, pero siempre contando con un nivel presupuestario, ya sea por medio de incentivos o exenciones fiscales.

4. Política social en Brasil: financiamiento y gasto

4.1 Financiamiento

A partir de la Constitución de 1988, la responsabilidad pública en la protección social sería significativamente expandida, lo que traería como consecuencia el aumento en el gasto social. Para hacer frente a los gastos generados por los servicios y beneficios ofertados por la previsión social, era necesario proceder a la modificación de los sistemas de financiamiento y gestión de las políticas sociales. Por lo tanto, la CF/88 previó la creación del Presupuesto de la Previsión Social y del Ministerio de la Previsión Social, destinados a promover la integración de los recursos y las acciones de los antiguos temas de salud, previsión y asistencia social. El presupuesto de la previsión, en particular, expresaba la voluntad constituyente de ampliar el compromiso de recursos de la Unión con el área social y *blindarla* de la competencia de otras políticas públicas. Éste debería disponer no sólo de las contribuciones sociales provenientes de salarios y nóminas, sino de otras fuentes resultantes de impuestos y contribuciones[40] de toda la sociedad, que, en conjunto, podrían conferir estabilidad a los ingresos y promover la solidaridad social en el financiamiento del bien público representado por la protección social. Esta solución atendía aun a la antigua demanda de mayor diversidad en la composición del fi-

[40] Éstas se diferencian de los impuestos tradicionales por algunas características; pueden ser acumulativas, no tienen que ser repartidas entre los entes federados, no son regidas por el principio de la anualidad y se vinculan a gastos específicos.

nanciamiento de la política social (Draibe *et al.*, 1991: 52) para volverla más resistente a coyunturas económicas desfavorables. Sin embargo, el proceso de reglamentación de la previsión social siguió un camino distinto al previsto: los tres ministerios no fueron unificados y el desempeño pujante del presupuesto destinado a la previsión, en los términos de la recaudación generada por las contribuciones sociales, no se reflejó en un crecimiento del mismo ritmo en el destino de los recursos a las áreas sociales.

El nuevo acuerdo de las relaciones federativas promovido por la Carta de 1988, que redistribuyó entre los entes federados la oferta y la gestión de importantes servicios sociales públicos, se haría acompañar del aumento de ingresos vinculados, así como de transferencias de recursos de la Unión para estados y municipios, aumentando la capacidad de éstos para financiar el gasto social y reduciendo su dependencia en relación con la Unión.

Sin embargo, en 1994, en el ámbito de los renovados esfuerzos de combate a la inflación por medio del Plan Real, dicho acuerdo acabó por ser considerado factor determinante de una indeseable rigidez presupuestaria, que comprometería el ingreso del gobierno federal, impidiéndole atender a otras demandas o prioridades, como el equilibrio presupuestario y el *ajuste fiscal*, objetivos que ganaron relevancia en la estrategia de estabilización de la economía. Para dotar de mayor flexibilidad al proceso de asignación de ingresos públicos, se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), posteriormente denominado DRU, que pasó a destinar 20% de los ingresos recaudados en nombre de las políticas sociales para atender otras prioridades fiscales, como la generación de superávits primarios.

Eso acabó por desorganizar la estructura de financiamiento de la previsión social, una vez que sustrajo recursos de su presupuesto. Fortaleció aún más los incentivos para que los esfuerzos de aumento de la recaudación por parte del gobierno federal se concentraran en las contribuciones sociales, que, frente a los impuestos generales, tienen la *ventaja* de no ser repartidas en estados y municipios. En perjuicio principalmente de los estados (Rezende *et al.*, 2007; Santos y Gentil, 2009), este movimiento permitió una reconcentración en la distribución del ingreso tributario disponible en cada nivel de gobierno, sin aproximarse a los niveles de concentración vigentes antes de la Constitución.

Paralelamente, también como parte integrante de las políticas de estabilización económica, se realizó un intenso proceso de reconfiguración de la autonomía de los gobiernos subnacionales, donde la asunción por parte de la Unión de las deudas estatales y de algunos grandes municipios tuvo como contrapartida la privatización de bancos públicos estatales y la promulgación de la Ley de Responsabilidad

Fiscal (LRF). Con el objetivo de coordinar el comportamiento fiscal de los entes federativos y garantizar una mayor disciplina fiscal, esta ley impone considerables restricciones a los gobiernos subnacionales (Lopreato, 2004 y 2008; Piancastelli, 2008; Almeida, 2005).

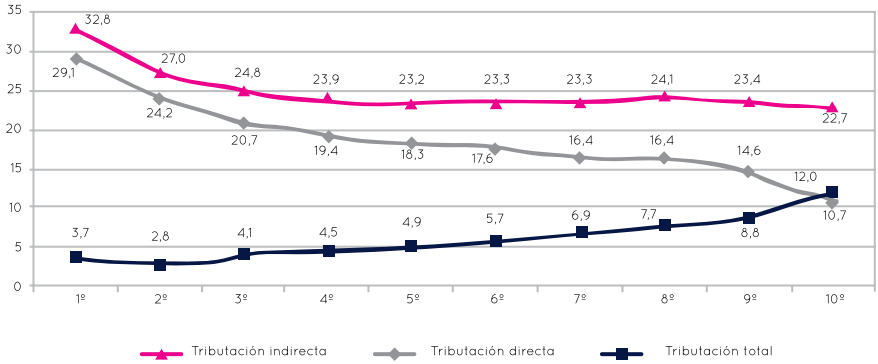
Esa tensión entre descentralización y centralización en la federación brasileña de los años noventa volvió aún más complejo el funcionamiento del *federalismo cooperativo*, tal como se ideó en la Constitución de 1988, particularmente en lo relacionado con las políticas sociales universales. Prácticas nada cooperativas, como la *guerra fiscal*, se utilizaron en gran parte por los gobiernos subnacionales.

De cualquier forma, aún es considerable la dependencia político-financiera de estados y municipios respecto al gobierno federal. Esa subordinación, por ejemplo, se da en la frecuencia con la que los gobiernos locales necesitan recurrir a las transferencias negociadas. De hecho, los instrumentos por medio de los cuales las esferas de gobierno comparten la recaudación generada –de forma destacada con el Fondo de Participación de los Municipios (FPM), el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y la cuota-parte del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS)– no sólo se han mostrado incapaces de reducir la desigualdad entre ellas en el acceso a los recursos, sino que además la agravan (CDES 2009b). Por otro lado, esta configuración mantiene en manos del gobierno central un fuerte instrumental para influir en la cantidad de los servicios locales, tanto por la regulación como por medio de incentivos y contrapartidas financieras, como se observa, por ejemplo, en cada nueva etapa de implantación del SUS. De esa forma, el avance en la descentralización de las políticas sociales, así como la reducción de las desigualdades entre municipios, estados y regiones brasileñas, depende todavía de un nuevo acuerdo fiscal, que avanza en la dirección de un federalismo más cooperativo.

Además de la pérdida de recursos causada por la DRU y de las dificultades impuestas por el anacronismo del actual pacto federativo, otra cuestión que constituye un grave desafío para mejorar la situación social brasileña tiene relación con la regresividad de la carga tributaria. A pesar de ser una marca antigua (Eris *et al.*, 1983; Vianna *et al.*, 2000; Zockun *et al.*, 2007; Silveira, 2008) y aún indeleble del sistema tributario brasileño, el hecho de que justamente las familias más pobres sufran más con la carga tributaria aún es poco reconocido y discutido –y por demás, suena sorprendente para muchas personas.

Gráfica 1

Carga tributaria por deciles de ingresos, a partir de la Investigación de Presupuestos Familiares (POF) - Brasil, 2002-2003 (%)



Fuente: Silveira (2008). Elaboración propia.

En teoría, normalmente se esperaría que el sistema tributario fuera neutro, correspondiendo a las políticas sociales el papel redistributivo. En un país con una distribución de ingresos tan concentrada como Brasil, sería posible incluso discutir la necesidad de ir más allá e implementar un marco fiscal, lo cual también auxiliaría en el combate a la desigualdad de ingresos. Sin embargo, el hecho es que, en el caso brasileño, lejos de ser neutro, el sistema hacendario se muestra regresivo, con efectos negativos sobre la distribución de ingresos. Silveira (2008) constató que la carga tributaria es más pesada para los deciles de menores ingresos y más leve para los de mayores ingresos, lo que se explica por el enorme desequilibrio entre el volumen recaudado por medio de impuestos directos (ingresos y patrimonio), que tienden a ser progresivos, en comparación con lo que se recauda por medio de impuestos indirectos (consumo y circulación de mercancías), que tienden a ser regresivos. Aun con la carga de los impuestos directos creciendo a medida que los ingresos elevan su efecto final, no es suficiente para contrarrestar el fuerte impacto de los impuestos indirectos sobre los ingresos de las familias más pobres.

La tributación en Brasil utiliza de manera demasiado intensa los impuestos regresivos, mientras subutiliza los progresivos, forma inversa a la adoptada en las naciones desarrolladas. Comparando a Brasil con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), vemos que en 2005 los impuestos sobre bienes y servicios representaron 46.1% de la carga fiscal brasileña, mucho más quelos 31.6% de la carga hacendaria encontrados en promedio en los países de esta organización.

Inversamente, mientras los impuestos sobre los ingresos en Brasil significaron 20.6% de la carga, entre los países de la OCDE su importancia es mucho mayor, aproximadamente de 35.8% de aquélla. Finalmente, también las contribuciones fiscales sobre la propiedad son subaprovechadas, mientras que en los países de la organización aproximadamente 5.3% de la carga se origina por impuestos sobre la propiedad; en Brasil esta base de incidencia responde apenas por 3.8% del total recaudado (CDES, 2009b). La excesiva carga fiscal sobre el consumo y proporcionalmente menor sobre los ingresos y patrimonio, ciertamente, revela el bajo nivel de solidaridad fiscal vigente en la sociedad brasileña, además de la dificultad del Estado para enfrentar el desafío de gravar de modo más sustantivo el patrimonio y los ingresos provenientes de otras fuentes que no sea el trabajo.

El sistema fiscal, tal como se configura en Brasil, constituye una seria limitante de la capacidad de las políticas sociales para cambiar la realidad social brasileña. Al final, aunque éstas protejan a los ciudadanos más vulnerables, sus efectos redistributivos se comprometen parcialmente por el hecho de que los beneficiarios de las políticas sociales son, en cierta medida, también sus principales financiadores.

Visto desde ese prisma, la dicotomía entre *contribuyentes* y *no contribuyentes* pierde mucho de su significado, pues si por un lado tenemos el BPC/LOAS, el Programa Bolsa Familia y los subsidios cruzados del RGPS como ejemplos de buena protección social que se extienden a familias que poco o nada contribuyen con la sustentación de la previsión social; por otro, todos son contribuyentes, aun cuando no estén afiliados a un régimen de previsión social, con la diferencia de que en lugar de enfrentar la contribución sobre sus salarios, estos ciudadanos tienen sus bajos ingresos fuertemente captados por la tributación indirecta.

La tan pregonada *generosidad* de la política social brasileña también debería ser repensada en estos términos. Al final, ¿cuál es el significado concreto de R$85.00 –valor promedio del beneficio de la Bolsa Familia, según el MDS–, cuando productos de primera necesidad están fuertemente gravados? Al comprar artículos como gas de cocina (34%), azúcar (32.3%), huevos (20.6%), pan (16.8%), pollo (16.8%), arroz (15.3%) y frijoles (15.3%), estas familias devuelven a las arcas públicas entre 12 y 35% del valor de la compra.[41]

Desgraciadamente, la excesiva carga de impuestos indirectos en el país, además de regresiva y prejudicial a la distribución de ingresos, trae

[41] Porcentajes de impuestos incidentes sobre los artículos estimados por el Instituto Brasileño de Planeación Tributaria (IBPT) y de la Federación del Comercio de Bienes, de Servicios y de Turismo (FECOMERCIO), divulgados en un reportaje de la revista *Época* (Fucs y Cid, 2010).

otro orden de problemas para las políticas sociales, en el campo del control social y la legitimidad. La falta de transparencia en la recaudación de los impuestos indirectos, encajados y disfrazados en el precio final de los bienes y servicios, hace que los ciudadanos de ingresos más bajos no tengan plena conciencia de su papel como contribuyentes, y de las políticas públicas en general, lo que muchas veces les impide ejercer de modo más activo su ciudadanía, en el sentido de defender sus derechos, de que se hagan representar en los consejos y los foros públicos y de acompañar junto al poder público la formulación y ejecución de políticas y programas realizados en nombre de los ciudadanos más pobres.

Adicionalmente, la falta de visibilidad de los impuestos indirectos, aquéllos que todos pagan, permite que sólo los que son gravados por el ISR, en los estratos superiores de la distribución de ingresos, se juzguen contribuyentes de hecho y sean respetados como tales. Se establece una dicotomía entre *contribuyentes* y *electores*, como recuerda Reis (2009: 69): "Los electores brasileños están actualmente en el rango de 130 millones, mientras que los contribuyentes (del Impuesto Sobre la Renta) no van más allá de unos 20 millones; o sea, los contribuyentes son aproximadamente 15% de los electores".

Tal dicotomía, aunque basada en una premisa equivocada –la de que únicamente aquéllos que pagan impuestos directos son de hecho los contribuyentes que aportan para sostener el Estado y sus políticas públicas–, está profundamente marcada en el comportamiento político del ciudadano brasileño y constituye un desafío para la sustentabilidad y legitimidad de las políticas sociales en Brasil; cuando aquéllos que se entienden como contribuyentes del sistema no se identifican como integrantes del público meta de una determinada política pública, instantáneamente ésta pasa a ser nombrada *asistencialista* o *electoral*.[42]

[42] Kerstenetzky (2009b: 17) discute de modo bastante emotivo la cuestión de la legitimidad de las políticas sociales:

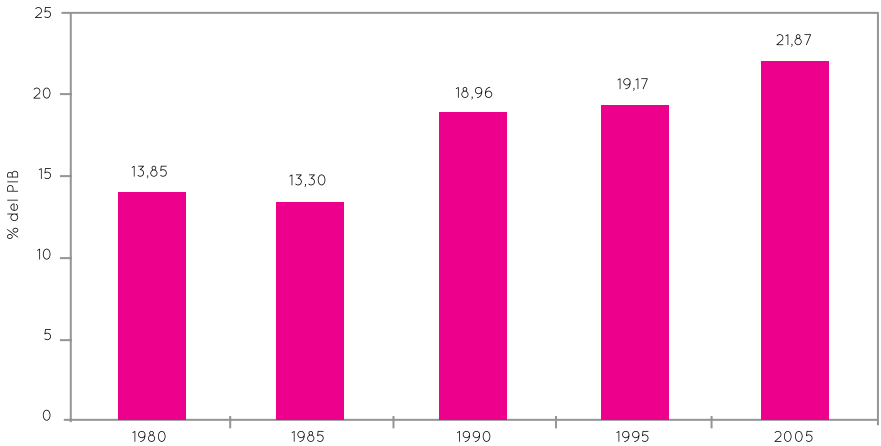
> Las políticas sociales enfocadas pueden debilitar la disposición para pagar impuestos que las financien por medio del principio de segregación que está inscrito en ellas, según el cual 'algunos pagan mientras que otros se benefician'. Si la política es percibida de ese modo, tiene que contar con un sentido de solidaridad muy fuerte (casi irracional), que ella misma inviabiliza en la medida en que refuerza la segregación. Esa idea no presupone que las personas sean por naturaleza autointeresadas, sino que la solidaridad requiere por lo menos un sentido de identificación o simpatía con los beneficiarios, que es, entre tanto, solapada por la segregación. Si así es, el resultado puede ser la conocida paradoja de la redistribución [...]: las políticas redistributivas de ingresos tienden a redistribuir menos de lo que las políticas de ingresos universales porque hay una tendencia de haber menos para ser redistribuido.

4.2 Gasto

Como es ampliamente reconocido, el nivel del gasto social en Brasil se alteró significativamente a partir de la Constitución de 1988. En 1990, llegaba a 19% del PIB, para alcanzar casi 22% en 2005. Esta trayectoria no fue continua gracias a la implantación de severos regímenes fiscales y la desaceleración económica, ocurridos en diferentes momentos de este intervalo. A partir de 1993, con la efectiva implementación de las políticas previstas por la Constitución –SUS, LOAS y Previsión Rural, entre otras–, los gastos sociales aumentaron de manera sustancial y llegaron a 1995 con cifras porcentuales superiores a las verificadas a finales de los años ochenta. Desde entonces, el movimiento de esos gastos también sufrió avances y retrocesos, siempre enlazados al ciclo económico, aunque menos dependientes de él que en la década de los ochenta. Al final, una de las principales demandas de la crítica al modelo de la política social del régimen militar fue atendida por la Constitución de 1988; la diversificación de las bases del financiamiento de las políticas sociales, que pasaron a contar también con facturación y beneficio líquido, en adición a la nómina.

Gráfica 2

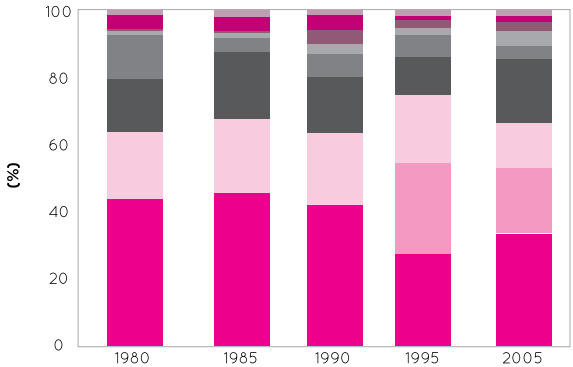
Gasto público social de las tres esferas de gobierno



Fuentes: Médici y Maciel (1995), Fernandes *et al.* (1998b) y Castro *et al.* (2009). Elaboración propia.

Gráfica 3

Gasto público social de las tres esferas de gobierno – participación porcentual de las áreas de actuación social



	1980	1985	1990	1995	2005
Otros	0,4	1,2	1,4	1,9	1,9
Saneamiento	5	5	4,2	1,3	1,2
Empleo	0,3	0,3	5,1	2,2	2,9
Asistencia social	1,6	1,7	2,3	2,1	4,8
Habitación y urbanismo	13,4	8,8	7,2	7,3	3,8
Salud	16,9	16,4	16,5	16,1	15,2
Educación y cultura	19,6	22	22,2	20,7	18,5
Beneficios a servidores	–	–	–	22,5	19,7
Seguridad social	42,9	44,5	41,1	26	32

Fuentes: Médici y Maciel (1995), Fernandes *et al.* (1998b) y Castro *et al.* (2009).

El crecimiento agregado del gasto social no traduce del todo la gran disparidad entre los gastos en las diferentes áreas. El gasto provisorio, por ejemplo, supera, en gran magnitud, el referente a las demás áreas, al punto de responder por casi la mitad del total (gráfica 2). En este grupo, están computados en conjunto los gastos de los diferentes regímenes provisorios (RGPS y RPPS). Al desagregar su valor según cada régimen,[43] se observa una importante elevación entre 1995 y 2005 del segmento relacionado con los beneficios del RGPS y la reducción simultánea de aquélla destinada a los gastos con beneficios para los funcionarios públicos.[44] El

[43] Como proponen Fernandes *et al.* (1998a y 1998b).

[44] Cabe aún recordar que el RGPS tiene efectos fuertemente redistributivos sobre los ingresos, mientras que el RPPS, al contrario, promueve la concentración de éstos. La reducción proporcional de los gastos con este último, por lo tanto, mejora la resultante del efecto distributivo de los gastos provisorios.

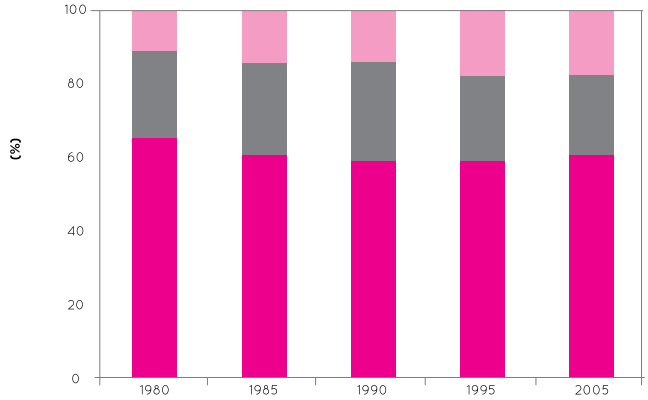
aumento en el gasto de RGPS se debe, en gran medida, a la incorporación del trabajador rural a la previsión social, así como a la garantía constitucional de que aquel valor de la base provisional acompañaría el valor del salario mínimo.

La trayectoria de los gastos en las políticas públicas de educación y salud fue otra. Esas áreas sufrieron reducciones relativas en su participación, aunque en términos absolutos reciban hoy más recursos que antes. Esto porque el conjunto de los gastos sociales, principalmente los provisorios, creció más rápido, de tal suerte que las partes destinadas a estas áreas fueron proporcionalmente menores en 2005 que en el inicio de los años ochenta.

Los cambios en la distribución federal de las competencias tributarias y fiscales se produjeron en las obligaciones y en las responsabilidades relativas a la política social, que alteraron considerablemente la distribución de los gastos entre las esferas de gobierno. Si se observa esta distribución a partir del origen de recursos,[45] son perceptibles algunos movimientos.

Gráfica 4

Gasto público social - participación porcentual de las esferas de gobierno



	1980	1985	1990	1995	2005
Municipal	10,60	13,04	12,80	16,70	16,30
Estatal	23,60	24,60	26,90	23,70	21,80
Federal	65,80	62	60,40	59,60	61,90

Fuentes: Médici y Maciel (1995), Fernandes *et al.* (1998b) y Castro *et al.* (2009).

[45] Cuando se utiliza el enfoque de origen de recursos, los valores se computan en la esfera que los financia. Cuando se enfoca la responsabilidad del gasto, los recursos transferidos son computados como de la esfera receptora de la transferencia y responsable por la efectiva gestión. Con respecto a este tema, véase a Médici y Maciel (1995) y a Fernandes *et al.* (1998b).

En primer lugar, se constata la significativa ampliación de los recursos municipales en el financiamiento de las políticas públicas sociales, ya en los primeros años de la década de los ochenta. Este movimiento fue fruto de una repartición más amplia de los ingresos provenientes de impuestos entre los entes federativos antes de la CF/88 y, después de ella, de la vinculación de ingresos para gastos especiales en el área social, como los de salud y educación. La trayectoria en los estados fue diversa; de esta manera, en los primeros movimientos de la descentralización, se confirió cierto protagonismo a los gobiernos estatales, pero la reconcentración tributaria promovida por la Unión, durante los años noventa, junto con el sesgo municipal de la descentralización en el periodo, revertió la tendencia inicial (Rezende *et al.*, 2007). En ese sentido, la participación de los estados en las políticas sociales descentralizadas sigue siendo objeto de pactos y negociaciones, toda vez que los problemas fiscales presentados en estas esferas de gobierno se toman en cuenta.

Es importante también reconocer el significativo cambio operado en el patrón de los procesos decisorios relativos al gasto social, a partir de los años noventa, en relación con lo que predominaba anteriormente. Hasta entonces, la concentración de recursos en manos de la Unión, a la par de la inexistencia de criterios institucionales para la distribución de aquéllos entre áreas y regiones, permitía que las decisiones sobre el gasto fueran frecuentemente orientadas por motivaciones clientelistas y patrimonialistas. Además de promover una distribución arbitraria del gasto, estas prácticas imponían trámites bastante difíciles y tardados a las transferencias negociadas. Hoy es posible observar, en la gran mayoría de las áreas, la introducción de criterios pactados para la repartición de recursos, con la creciente importancia de las transferencias fondo a fondo en varias áreas sociales; aunque no haya disponibles datos más recientes sobre el gasto social de las tres esferas de gobierno, los estudios en curso han revelado la continuidad de su crecimiento. Las primeras estimaciones relativas al gasto social federal para 2009 apuntan para el nivel de 16% del PIB (Chaves y Ribeiro, 2010) un crecimiento considerable, en relación con los 13.5% presentados en 2005. En ese sentido, es bastante probable que el gasto social de éstas hoy supere los porcentajes de este indicador alcanzados en 2005.

Al considerar que dichos recursos movilizan el consumo de las familias, generan millones de puestos de trabajo en la prestación de servicios y estimulan la demanda en diversos sectores de la economía, por medio de la compra de insumos y equipos y de la agricultura familiar a la industria de equipos, se percibe que su importancia para la economía

y la sociedad es aún mayor que el 22% del PIB. El complejo y exhaustivo sistema de protección social en vigor en el país genera un innegable desencadenamiento de consumo, empleo e inversión, e inclusive importaciones de insumos, maquinaria y equipos –que tienen enorme importancia para la dinámica económica y ofrecen diversas oportunidades para la política industrial y tecnológica.

5. Consideraciones finales

La oposición invocada entre lo económico y lo social se presenta, en los debates acerca de la política social, frecuentemente bajo la forma de una contradicción entre la *eficiencia*, entendida como administración de la escasez, y la *equidad*, principio que designaría la distribución más justa posible de los recursos. Tal disyuntiva suscita una paradoja: la eficiencia –en la medida en que procede a una determinada asignación de recursos, tendiendo a concentrarlos en ciertos puntos de una distribución desigual– genera zonas de no satisfacción de necesidades y replantea el problema de la justicia social. Además, dicha disyuntiva, al presumir que producción y distribución son esferas independientes entre sí –cabiendo a la primera ser eficiente y a la segunda, equitativa–, hace parecer improbable la composición práctica de esos conceptos, cuando es precisamente la conciliación de ellos, formalizada en determinado principio de justicia, la razón de ser de la política social.

En un ensayo ya clásico, Santos (1979) alude a esa génesis conflictiva de la política social para definirla como elección trágica; la expresión ilustra el carácter imprevisible de los efectos de tal política y la imposibilidad de garantizar por anticipado que el principio de justicia en el cual ésta se basa cubrirá de hecho todo el espectro de las necesidades sociales, o se aplicará positivamente en cualquier cuestión social concreta. La política social no crea una configuración social nueva; interviene sobre una estructura determinada de producción y distribución de la riqueza. Si el problema social es históricamente el mismo (la cuestión de la distribución), el contexto en el que se propone (las instituciones, la *semántica política*, la situación económica y el sustrato ideológico) es demasiado complejo para ser circunscrito a un modelo.

Los efectos de la política social son imprevisibles porque son mediados y, por lo tanto, determinados por esa coyuntura inestable.

Si, por un lado, en el proceso de construcción del sistema brasileño de política social es posible aprender esa dinámica marcada por

antagonismos, por el otro, entre los defensores y los detractores de ese sistema parece reinar un consenso relativo acerca de la existencia de un problema distributivo. A la vez –tal vez la crítica más conservadora según la cual las desigualdades sólo traducen el resultado legítimo de la libre expresión de las capacidades y no autorizan a hablar sobre eso como una *cuestión social*–, el reconocimiento de que las asimetrías de acceso a bienes y servicios son incompatibles con la riqueza efectivamente generada en el país denota cierta convergencia alrededor de un principio de justicia social que, aunque pueda inspirar concepciones distintas o hasta divergentes en relación con lo que es necesario hacer para concretarlo, se identifica plenamente con la idea de distribución equitativa. Esta última corresponde a la percepción más o menos compartida de que no se puede esperar que el simple funcionamiento de un sistema económico, cuyo patrón de acumulación es concentrador, corrija las distorsiones distributivas; la mitigación de ellas o su estabilización en un nivel socialmente aceptable no pueden realizarse sin el concurso de la acción política. Los modelos de esa intervención, variables de acuerdo con el grado de equidad que toman como referencia, corresponden a formas de política social.

Esos dos puntos –la idea o el principio de justicia, de un lado, y su realización por medio de una política social, de otro– están estrechamente relacionados; una política social, en la medida en que se realiza por medio del destino de recursos e involucra un régimen de distribución de costos y beneficios, no puede prescindir del sello de un principio de justicia socialmente reconocido que asegure su legitimación. Se puede decir que los lazos de solidaridad intersubjetiva que le dan cohesión a la vida social restan consistencia a esa noción común de justicia; es ella la que responde por la forma como se asignan los recursos y por las prioridades que la rigen, según patrones de igualdad y desigualdad socialmente admisibles.

Es cierto que la distribución de recursos operada por la política social atiende a otros determinantes, como el volumen disponible, la identificación adecuada de las necesidades, los costos de ejecución y la acción de grupos en conflicto, empeñados en apropiarse de una porción mayor del producto social. Sin embargo, de modo general, el principio de justicia socialmente predominante explica por qué ciertas estrategias de política social son más aceptadas que otras en determinada sociedad.

Si se toma como referencia comparativa el escenario anterior a la Constitución de 1988, se puede considerar que la situación social de Brasil es actualmente mejor que hace veinte años. Un conjunto de

evidencias positivas –como el aumento en el gasto social, la reducción de las desigualdades y la extensión de la cobertura contra riesgos sociales a una porción mayor de la población– confirma ese avance relativo y permite afirmar que hoy existe en Brasil un sistema de protección y promoción social de carácter universal. La red de protección social, presente en todo el territorio nacional, está conformada por políticas de seguridad social en las áreas de asistencia, salud y previsión, y por la política de seguro de desempleo. La promoción social abarca los campos de educación y cultura, trabajo y desarrollo rural, y se lleva a cabo por medio de un conjunto de políticas que tienen su fundamento en los derechos sociales consagrados constitucionalmente. Confluye también con los principios fundamentales de la Constitución la reciente incorporación, por parte del Estado, de políticas de igualdad de género y de raza, fruto de la movilización social por políticas distributivas, conjugada con las luchas por la equidad social y el reconocimiento cultural (Fraser, 2001: 246).

A mediados de los años noventa, pero sobre todo a partir del inicio de la década de 2000, ese marco de protección social pasó a disponer también de programas de transferencia condicionada de ingresos, cuyos efectos, destinados a mejorar las condiciones de vida de las familias pobres, reforzaron el alcance y la complejidad de la política social como un todo. Sin embargo, se nota que cuestiones sociales de gran importancia, como el derecho a la alimentación o el derecho universal a la garantía de ingresos no contributivos, no han sido objeto de un reconocimiento normativo específico. La ausencia de esa condición permite algunas veces que se ponga en duda la legitimidad de las políticas sociales dirigidas a tales cuestiones.

La configuración actual de la política social brasileña es blanco de distintas críticas, que tienen como origen diversas posiciones políticas y líneas teóricas; no obstante, se pueden agrupar en dos corrientes diametralmente opuestas: por una parte, se considera que el marco constitucional en que está fundada la política social resulta demasiado generoso y, por eso, es capaz de producir consecuencias negativas en las finanzas públicas y en la competitividad económica del país en el mercado global. Tales críticas frecuentemente señalan que la expansión del sistema de protección social –tanto en el campo de las políticas de transferencia de ingresos, como en el de las políticas de prestación de servicios públicos– tiende a generar una pérdida de calidad y eficiencia y a estimular comportamientos socialmente indeseables, así como a la pérdida de estímulos para el emprendimiento, la filiación contributiva y el esfuerzo educacional y la calificación profesional, entre otros.

Por otra parte, se responde que la política social en curso es insuficiente, tanto desde el punto de vista de su segmentación como del de los recursos que moviliza, y que sus efectos, acentuadamente compensatorios, intervienen únicamente *ex post* a la caída en la condición de pobreza. Hay riesgos mal cubiertos, como el caso de casi la mitad de los trabajadores en la informalidad, lo que no les permite el acceso a la previsión social y al seguro de desempleo, y deficiencias de ejecución que ponen en evidencia los problemas de integración entre las políticas sectoriales y las dificultades para la cooperación federativa.

Otros puntos de tensión del sistema, como el funcionamiento poco satisfactorio de los mecanismos de participación y del control social, y la persistencia de desigualdades regionales en el acceso al sistema, son también señalados por la crítica.

Además, como se intentó demostrar, la persistencia de la dicotomía entre contribuyentes y no contribuyentes, reflejada en la distinción entre política social contributiva y no contributiva, no permite ver que las políticas públicas son en gran medida financiadas por sus beneficiarios, en virtud del peso y de la regresividad de la tributación indirecta (sobre producción, circulación y consumo, destinada al precio final de bienes y servicios), en relación con la tributación directa (sobre ingresos y propiedad).

Sin contribuir para volver más equitativa la distribución de ingresos, la carga tributaria indirecta, cuya incidencia es más fuerte y menos visible que la directa, favorece el cuestionamiento acerca de la legitimidad de las políticas sociales –sea entre quienes pagan impuestos directos y no se reconocen como destinatarios preferenciales de éstas, sea entre los beneficiarios de aquéllas, a los cuales pasa desapercibido el hecho de que contribuyen en proporción mayor con la recaudación fiscal, justamente porque tienden a convertir una porción mayor de sus ingresos en consumo.

Al tenerse en cuenta que los recursos aplicados por la política social, por intermedio de transferencias provisorias y asistenciales y de la prestación pública de servicios sociales, elevan el nivel de consumo de las familias, abren nuevas oportunidades de trabajo y estimulan la actividad económica –y al considerarse que gran parte de los recursos recaudados en forma de contribuciones sociales e impuestos se revierte en favor de políticas de financiamiento y compras estatales que benefician directamente al sector productivo–, es forzoso reconocer que los efectos de la política social se hacen presentes en todo el conjunto de la sociedad.

Como se vio, el aumento del gasto social en las últimas dos décadas permitió la ampliación del sistema brasileño de política social.

Tanto en el campo de la protección como en la esfera social, la oferta de programas y políticas sociales se amplió y diversificó.

Los desafíos aún persisten; la relación entre la oferta pública de servicios sociales, que opera por la lógica de la universalización, y la oferta privada de éstos, que funciona con la lógica del mercado, todavía carece de mayor regulación. La relación entre los niveles de la federación (Unión, estados y municipios) debe volverse más cooperativa y menos conflictiva, en favor de la superación de las inequidades regionales y de la consolidación de acuerdos institucionales más virtuosos. La calidad de los servicios sociales públicos aún no corresponde a la idea de ciudadanía que inspira el proyecto constitucional, pero la historia reciente acumula grandes avances sociales y reubica la cuestión social brasileña delante de un horizonte de posibilidades más largo y promisorio.

Almeida, M. H. T. (2005), "¿Recentralizando la Federación?", en *Revista de Sociología y Política,* núm. 24, junio, Curitiba, UFPR.

Alves, J. E. D. y M. A. P. Bruno (2006), "Población y crecimiento económico de largo plazo en Brasil: ¿cómo aprovechar la ventana de oportunidad demográfica?", en XV Encuentro Nacional de Estudios Poblacionales, *Anales,* Caxambu. Disponible en: www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006. Consulta: 29 de mayo de 2008.

Aureliano, L. y S. Draibe (1989), "La especificidad del *Welfare State* brasileño", en *La política social en tiempo de crisis: articulación institucional y descentralización. Reflexiones sobre la naturaleza del Estado del bienestar*, vol. 1, Brasilia, MPAS/CEPAL.

Asociación Brasileña de las Entidades Privadas de Previsión Complementaria (ABRAPP) (2009), *Consolidado estadístico*.

Azeredo, B. (1998), *Políticas públicas de empleo: la experiencia brasileña*, Brasilia/São Paulo, GDF/UNICAMP/ABET.

Behring, E. R. (2003), *Brasil en contra-reforma: desestructuración del Estado y pérdida de derecho*, São Paulo, Editorial Cortez

Behring, E. B. y I. Boschetti (2008), *Política Social: fundamentos e historia*, 4ª ed., São Paulo, Editorial Cortez.

Beghin, N., J. V. Chaves y J. A. C. Ribeiro (2010), "Gastos tributarios sociales en el ámbito federal: una propuesta de dimensionamiento", en Castro, J. A., C. H. Santos y J. A. C. Ribeiro (Org.), *Tributación y equidad en Brasil: un registro de la investigación del IPEA en el bienio 2008-2009*, Brasilia, IPEA.

Boschetti, I. (2008), "Previsión social 20 años después: caminos del desmontaje", en Vaz, F. T., J. S. Musse y R. F. Santos (Coord.), *20 años de la Constitución ciudadana: evaluación y desafío de la previsión social*, Brasilia, ANFIP.

Camargo, J. M. (2004), "Política Social en Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos", en *São Paulo en Perspectiva*, vol. 18, núm. 2, pp. 68-77.

Cardoso Jr., J. C. y R. González (2007), "Dilemas y alternativas al financiamiento de las políticas públicas de trabajo e ingresos en Brasil", en *Texto para Discusión*, núm. 1313, Brasilia, IPEA.

Cardoso Jr., J. C. *et al.* (2006), "Políticas de empleo trabajo e ingresos en Brasil: desafíos al montaje de un sistema público integrado y participativo", en *Texto para Discusión*, núm. 1237, Brasilia, IPEA.

Castro, J. A. (2010), "Financiamiento de la educación pública en Brasil: evolución de los gastos", en Oliveira, R. P. y W. Santana (Org.), *Educación y federalismo en Brasil: combatir las desigualdades, garantizar la diversidad*, Brasilia, UNESCO.

Castro, J. A. y J. C. Cardoso Jr. (2005), "Políticas sociales en Brasil: gasto social del gobierno federal de 1988 a 2002", en Jaccoud, L. (Org.). *Cuestión social y políticas sociales en Brasil contemporáneo*, Brasilia, IPEA.

Castro, J. A. *et al.* (2008), "Gasto social y política macroeconómica: trayectorias y tensiones en el periodo 1995-2005", en *Texto para Discusión*, núm. 1324, Brasilia, IPEA.

_____ (2009), "La CF/88 y las políticas sociales brasileñas", en Cardoso Jr., J. C. *La Constitución brasileña de 1988 revisada*, vol. 1, Brasilia, IPEA.

Chaves, J. V. y J. A. C. Ribeiro (2009), "Gasto Social Federal: ejecución presupuestal de los órganos sociales federales en 2008 y primeras impresiones", en *Brasil en desarrollo: Estado, planeación políticas públicas*, Brasilia, IPEA.

_____ (2010), "Gasto social federal: un análisis de la ejecución presupuestal de 2009", en *Brasil en desarrollo: Estado, planeación y políticas públicas*, Brasilia, IPEA, en prensa.

Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) (2009), "Indicadores de equidad del sistema tributario nacional", en *Reporte de observación*, núm. 1, Brasilia, CDES/Observatorio de la Equidad, PR.

Costa, N. R. (2009), "La protección social en Brasil: universalismo y focalización en los gobiernos de FHC y Lula", en *Ciencia & Salud Colectiva*, vol. 14, núm. 3, Río de Janeiro, Asociación Brasileña de Posgraduación en Salud Colectiva, pp. 693-706.

Draibe, S. (1989), "Políticas sociales brasileñas: diagnósticos y perspectivas", en Abreu, J. B. *Para la década de los 90: prioridades y perspectivas de las políticas públicas*, Brasilia, IPEA.

Draibe, S., M. H. Castro y B. Azeredo (1991), *El sistema de protección social en Brasil*, Campinas, NEPP/UNICAMP. Mimeografiado.

Eris, I. I., C. C. C. Eris y D. K. Kadota (1983), "La distribución de la renta y el sistema tributario en Brasil", en Eris, C. C. C., I. Eris y A. F. Montoro-Filho. *Finanzas Públicas*, São Paulo, Pioneira, FIPE.

Esping-Andersen, G. (1991), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Oxford, Polity Press and Blackwell Publishing Ltd.

Fagnani, E. (2005), *Política social en Brasil (1964-2002): entre la ciudadanía y la caridad*, tesis doctoral, Campinas, Universidad Estatal de Campinas.

Fagnani, E., W. Henrique y C. G. Lúcio (Org.) (2008), *Previsión social: ¿cómo incluir a los excluidos? Una agenda dirigida al desarrollo económico con distribución de ingresos*, São Paulo, LTr.

Fernandes, M. A. (Coord.) *et al.* (1998a), "Dimensionamiento y acompañamiento del gasto social federal, 1994-1996", en *Texto para Discusión*, núm. 547 Brasilia, IPEA.

_____ (1998b), "Gasto social de las tres esferas de gobierno: 1995", en *Texto para Discusión*, núm. 598, en Brasilia, IPEA.

FIPE/USP (2009), *Producción y ventas del sector editorial brasileño: 2008*, São Paulo, Cámara Brasileña del Libro.

Fraser, N. (2001), "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la Justicia en la era postsocialista", en Soza, J. (Org.), *Democracia hoy: nuevos desafíos para la teoría democrática contemporánea*, Brasilia, Editora UNB.

Fucs, J. y T. Cid, (2010), "¿Por qué todo es tan caro en Brasil?", en *Revista Época*, São Paulo, Editora Globo.

Giambiagi, F., J. G. Reis y A. Urani (2004), *Reformas en Brasil: balance y agenda*, Río de Janeiro, Nueva Fronteira.
IPEA (2007), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 13, Brasilia, IPEA.
_____ (2008), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 16, Brasilia, IPEA.
_____ (2009a), "PNAD 2008: primeros análisis–demografía, trabajo y previsión", en *Comunicado de la Presidencia*, núm. 31, 1º de octubre, Brasilia.
_____ (2009b), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 17, Brasilia, IPEA.
_____ (2010), *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 18, Brasilia, IPEA.
Jaccoud, L. y J. C. Cardoso Jr. (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.
Jaccoud, L., P. D. E-M. Hadjab y J. R. Chaibub (2009), "Asistencia Social y Previsión Alimentar: entre nuevas trayectorias, viejas agendas y recientes desafíos (1988-2008)", en *Políticas sociales acompañamiento y análisis: veinte años de la Constitución federal*, núm. 17, Brasilia, IPEA.
Kerstenetzky, C. L. (2002), "¿Por qué preocuparse por la desigualdad?", en *Datos*, vol. 45, núm. 4, Río de Janeiro.
_____ (2009), "¿Redistribución y desarrollo? La economía política del 'Programa Bolsa Familia'", en *Texto para Discusión*, núm. 14, Niterói, CEDE/UFF.
Lopreato, F. L. (2004), "La situación financiera de los Estados y la reforma tributaria", en *Texto para Discusión*, núm. 115, Campinas, IE/UNICAMP.
_____ (2008), "Finanzas estales: algunos avances, pero...", en *Texto para Discusión*, núm. 145, Campinas, IE/UNICAMP.
Médici, A. C. y C. M. P. Maciel (1995), "La dinámica del gasto social en las tres esferas del gobierno: 1980-1992", en Affonso, R. B. y P. L. B. Silva (Org.). *Descentralización y políticas sociales*, São Paulo, FUNDAP.
Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA)/ Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) (2009), "Sistema de Informaciones de Proyectos de Reforma Agraria (SIPRA)", en *Reporte*, núm. 227.
Ministerio de la Previsión Social (2009), "Previsión social: reflexiones y desafíos", en Colección Previsión Social, en *Estudios*, vol. 30, núm. 1, Brasilia, 232 pp.
Ministerio de la Salud (2008), *Más salud: derecho de todos 2008-2011*, 2ª ed., Serie C. Proyectos, Programas y Reportes, Brasilia. Disponible en: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_derechos_todos_2ed.pdf.
Noronha, J. C., I. S. Santos y T. R. Pereira (2010), *Relaciones y el SUS y la salud suplementar: problemas y alternativas para el futuro del sistema universal*, Río de Janeiro, Fiocruz. Mimeografiado.
Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) (1989), *Brasil 1987: reporte sobre la situación social del país*, Campinas, NEPP/UNICAMP.
Oliveira, F. (2009), "Desarrollo, Estado y sociedad: las relaciones necesarias, las coaliciones posibles y la institucionalidad requerida", en Cardoso Jr., J. C. y C. H. R. Siqueira, (Org.). *Diálogos para el desarrollo*, Brasilia, IPEA.

Oliveira, J. A. A. y S. F. Teixeira (1986), *(Im)Previsión social: 60 años de historia de la previsión en Brasil*, Petrópolis, Vozes.
Oliveira, R. P. y S. Z. Sousa (2010), "Introducción", en Oliveira, R. P. y W. Santana (Org.). *Educación y federalismo en Brasil: combatir las desigualdades, garantizar la diversidad*, Brasilia, UNESCO.
Piancastelli, M. y R. Boueri (2008), "Deuda de los estados 10 años después, Brasilia", en *Texto para Discusión*, núm. 1366, IPEA.
Piola, S. F. *et al.* (2009), "Veinte años de la Constitución de 1988: ¿qué significaron para la salud de la población brasileña?", en *Políticas sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 17, Brasilia, IPEA.
Rangel, L., F. Vaz y J. Ferreira (2009), "Desigualdad en la distribución de ingresos: enfoque en las jubilaciones y pensiones públicas", en *Informe de la previsión social*, vol. 21, núm. 5, Brasilia, MPS.
Reis, F. W. (2009), "Redemocratización, acuerdos partidarios y pactos políticos: desafíos a la construcción de las instituciones y de la ciudadanía en Brasil", en Cardoso Jr., J. C. y C. H. R. Siqueira (Org.), *Diálogos para el desarrollo*, Brasilia, IPEA.
Rezende, F., F. Oliveira y E. Araújo (2007), *El dilema fiscal: ¿remendar o reformar?*, Río de Janeiro, FGV.
Salvador, E. (2010), *Fondo público en Brasil: financiamiento y destino de los recursos de la previsión social (1999 a 2006)*, São Paulo, Editorial Cortez.
Santos, C. H. (2010), "Un panorama de las finanzas públicas brasileñas 1995/2009", en Castro, J. A., C. H. Santos y J. A. C. Ribeiro, *Tributación y equidad en Brasil: un registro de la investigación del IPEA en el bienio 2008-2009*, Brasilia, IPEA.
Santos, C. H. y D. Gentil (2009), "La CF/88 y las finanzas públicas brasileñas", en Cardoso Jr., J. C., *La Constitución brasileña de 1988 revisitada*, vol. 1, Brasilia, IPEA.
Santos, W. G. (1979), *Ciudadanía y justicia*, Río de Janeiro, Campus.
Secretaría de Hacienda de Brasil (Receita Federal do Brasil-RFB) (2009), *Demostrativo de los gastos gubernamentales indirectos de naturaleza tributaria (gastos tributarios) 2010*.
Sen, A. (2010), *Desarrollo como libertad*, São Paulo, Compañía de las Letras.
Sen, A. y J. Drèze (1993), *Hunger and public action*, Oxford, Oxford University Press.
Senado Federal (1988), *Constitución de la República Federativa de Brasil*, Senado Federal, Brasilia.
Silveira, F. G. (2008), *Tributación, previsión y asistencia sociales: impactos distributivos–cálculos efectuados con base en la POF 2002-2003*, tesis doctoral, Campinas, Universidad de Campinas.
Tafner, P. y F. Giambiagi (*Org.*) (2007), *Previsión en Brasil: debates, dilemas y elecciones*, Río de Janeiro, IPEA.
Vaitsman, J., G. R. B. Andrade L. O. Farias (2009), "Protección social en Brasil: lo que cambió en la asistencia social después de la Constitución de 1988", en *Ciencia & Salud Colectiva*, vol. 14, núm. 3, Río de Janeiro, Asociación

Brasileña de Posgraduación en Salud Colectiva, pp. 731-741.
Vaz, F. T., J. S. Musse y R. F. Santos, (Coord.) (2008), *20 años de la Constitución ciudadana: evaluación y desafíos de la previsión social*, Brasilia, ANFIP.
Vianna, A. L., P. E. Elias y N. Ibañez (Org.) (2005), *Protección social: dilemas y desafíos*, São Paulo, Hucitec.
Vianna, S. T. W. *et al.* (2000), "Carga tributaria directa e indirecta sobre las unidades familiares en Brasil: evaluación de su incidencia en las grandes regiones urbanas en 1996", en *Texto para Discusión*, núm. 757, Brasilia, IPEA.
Vianna, M. (1998), *La americanización (perversa) de la previsión social en Brasil*, Río de Janeiro, Revan/IUPERJ.
_____ (2000), "Las armas secretas que desprestigiaron la previsión social", en Lesbaupin, I. (*Org.*). *El desmonte de la nación*, Petrópolis, Vozes.
_____ (2003), *¿Qué reforma? El sistema brasileño de protección social, entre la previsión y la seguridad*. Mimeografiado.
Zockun, M. H. (Coord.) *et al.* (2007), "Simplificando Brasil: propuestas de reforma en la relación económica del gobierno con el sector privado", en *Texto para Discusión*, núm. 3, São Paulo, FIPE.

Capítulo 3

Efectos económicos del gasto social en Brasil

Introducción

En los últimos años, la elevación de la carga tributaria bruta en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y el crecimiento del gasto corriente del gobierno fueron temas muy presentes en el debate político y académico. A pesar de todas las controversias, los análisis recientes muestran que una parte importante del aumento en los impuestos se debió a la necesidad de equilibrar las cuentas públicas en momentos de crisis agudas, como en 1999 y en el bienio 2002-2003; por otro lado, la principal causa del incremento del gasto corriente fue la expansión de las transferencias sociales de seguridad y asistencia, no el pago de intereses de la deuda pública, como en el pasado (Santos, 2010; Ribeiro, 2010).[1]

La contribución de éstas –en especial de las asistenciales– a la disminución reciente de la pobreza y la desigualdad es ampliamente reconocida (Soares *et al.*, 2006; Barros *et al.*, 2007), pero se sabe muy poco sobre los desgloses macroeconómicos de dichos programas y del gasto social como un todo. Al final, cuando una familia recibe determinado valor en beneficios, buena parte de éstos se emplea en la compra de productos, lo que hace que un sector productivo en específico produzca más y, por lo tanto, aumente los salarios o contrate más empleados, los cuales, a su vez, también van a consumir más y así sucesivamente; es decir, el gasto del gobierno inicia un proceso de flujo de ingresos que tiene efectos adicionales –y aún poco conocidos– sobre el PIB, el ingreso de las familias y la desigualdad. El objetivo de este texto es justamente ayudar a llenar esta laguna.

De esta manera, con base en el análisis de multiplicadores de una Matriz de Contabilidad Social (Social Accounting Matrix, SAM) construida para 2006, se examinará el efecto completo del gasto social en estas dos dimensiones: crecimiento económico y distribución de ingreso. Con eso, se espera contribuir al entendimiento del papel del gasto social –que

[1] En el concepto *gobierno central*, el gasto con intereses, que en 2002 fue de 8% del PIB, en 2008 representó 3.3%, según cálculos propios con datos del Banco Central de Brasil (BCB), reporte de política fiscal. Disponible en: www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp. Mientras que los gastos con transferencias, por ejemplo, subieron de 6.9 a 9% del PIB, cálculos propios con datos de la Secretaría del Tesoro Nacional. Disponible en: www.stn.fazenda.gov.br/contabilidad_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Gasto_Grupo.xls.

en 2006 llegó a 21% del PIB– en la dinámica macroeconómica brasileña, así como auxiliar a la política fiscal en la toma de decisiones futuras. Los demás apartados del capítulo están organizados de la siguiente manera: la segunda sección describe el ejercicio y sus supuestos más importantes; la tercera trata algunos aspectos metodológicos básicos; la cuarta y quinta muestran los resultados relativos al crecimiento económico y a la distribución del ingreso, respectivamente; en la sexta se presentan las principales conclusiones. El anexo uno contiene una descripción pormenorizada de los procedimientos de cálculo y distribución del gasto social y de las familias; el dos relaciona el desglose del presupuesto gubernamental en la SAM y en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). El anexo tres reproduce íntegramente la SAM construida para 2006 y el cuarto presenta detalladamente los resultados de las simulaciones realizadas.

1. La SAM y sus supuestos

El esfuerzo de relacionar flujos de ingreso y gasto en un sistema de contabilidad social es bien establecido y está presente en la práctica de los macroeconomistas desde, por lo menos, los años cincuenta (Robinson, 1989). El ejercicio más recurrente es el análisis de los coeficientes técnicos de la Matriz Insumo-Producto (MIP), la cual relaciona todos los flujos de ingreso entre las actividades productivas. La SAM es una expansión de la MIP; se trata de una matriz cuadrada que congrega todos los flujos de ingreso y gasto de la economía en un determinado año de referencia, incluyendo, además de los diversos sectores productivos y sus productos, otros rubros relevantes, como los flujos referentes a los factores productivos (capital y trabajo) y a los diferentes componentes institucionales (familia, gobierno, empresas y resto del mundo). En Brasil, este tipo de metodología fue empleada en diversos trabajos, como los de Tourinho (2008) y Tourinho *et al.* (2006), los cuales sirvieron de inspiración y fueron de gran utilidad en la elaboración de este texto. Por ser una matriz cuadrada, la SAM ilustra el flujo circular del ingreso en la economía; todo el gasto hecho por una entidad (representado en columnas) equivale al ingreso recibido por otra (representada en líneas) y para cada entidad; la suma total de sus gastos equivale a la de sus ingresos. Así, por ejemplo, en lo que se relaciona con las actividades productivas, la matriz muestra para cada una el nivel y el perfil de su consumo intermediario y la participación de los factores productivos;

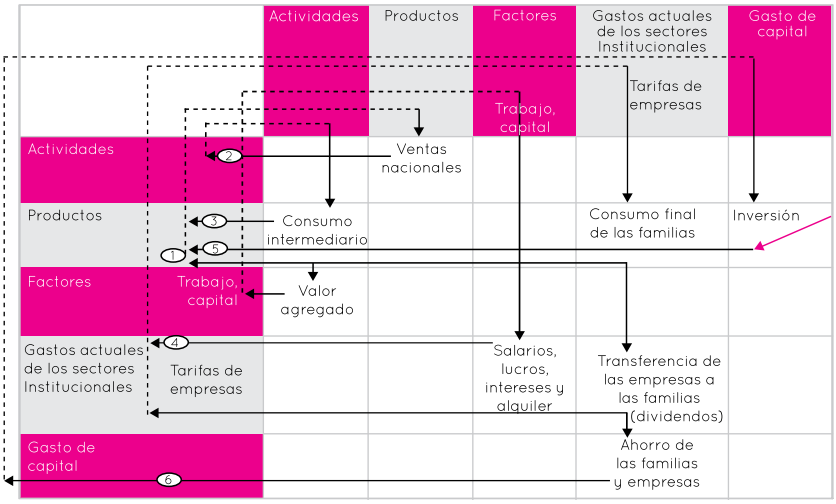
respecto a los componentes institucionales, refleja su propensión promedio a consumir y el perfil de su canasta de consumo.

El análisis de los efectos multiplicadores parte del principio de que una vez perturbada la estabilidad inicial por un acontecimiento exógeno –como el aumento en algún programa de transferencia de ingresos o la inversión en educación pública, por ejemplo–, la matriz satisface la restricción presupuestal de cada agente y, por medio de la salida de recursos (*vaciamiento*) de este impulso inicial, converge en un nuevo nivel de ingreso y gasto. La relación del nuevo nivel de ingresos y el monto del impulso exógeno es, justamente, el efecto multiplicador.

El cuadro 1 exhibe una SAM bastante simplificada, pues no toma en cuenta el sector externo ni el gobierno, lo que ayuda a comprender el proceso. El impulso inicial es dado por un incremento exógeno en la inversión, representado con la flecha roja. Esta remuneración compra productos (1), los cuales generan ingresos para las actividades (2); éstos, a su vez, son parcialmente gastados en insumos (3), o sea, el consumo intermediario, el cual genera un nuevo ciclo de ingreso y egreso entre las actividades y, por medio de la remuneración de los factores productivos, distribuye salarios y beneficios entre familias y empresas (4). Las empresas transfieren parte de los beneficios a las familias como dividendos y ahorran otra parte; las unidades familiares gastan una porción en su consumo final, el cual realimenta el ciclo de ingreso y gasto del sector productivo (5), genera más salarios y consumo y así sucesivamente, y en consecuencia ahorran otra parte. A partir de aquí, el ciclo toma otro rumbo; el aumento en la cuenta de ahorro estimula la inversión no autónoma en un monto inferior a la inversión autónoma inicial (6). Varios ciclos se completarán hasta que la inversión endógena se estabilice y el vaciamiento sea igual al observado en la inversión total.

Cuadro 1

Flujo circular del ingreso en la SAM sin sector externo y sin gobierno



Fuentes: Elaboración propia.

La SAM no investiga o dimensiona causalidades, sólo parte de supuestos al respecto de ellas. De modo más general, este tipo de análisis se asienta sobre el principio de la demanda efectiva, asumiendo que solamente el gasto tiene autonomía para realizarse por decisión de los agentes económicos, siendo la demanda la responsable de iniciar el proceso de causalidad económica (Possas, 1987; Silva, 1999).

Además de eso, el ejercicio presupone que la oferta es perfectamente elástica; por definición, los precios son fijos y lo que varía es la producción. En otras palabras, no hay pleno empleo de los factores productivos y, de esta forma, existe una capacidad productiva ociosa capaz de atender el aumento de la demanda. No hay *trade-offs* (compensaciones) ni *crowding out* (desplazamientos); lo que impide el crecimiento económico no son las restricciones de la oferta –por ejemplo, por baja productividad–, sino las de la demanda.

Se trata de un análisis que incorpora elementos bastante polémicos y que ha provocado debates desde hace siglos en el campo económico sobre el papel y la eficiencia del mercado como mecanismo de coordinación de las acciones. Los economistas identificados con la tradición neoclásica normalmente son escépticos en relación con la posibilidad de que las intervenciones exógenas –por ejemplo, gubernamentales– sean capaces de promover el pleno empleo de los factores productivos y un equilibrio más eficiente del mercado. Barro (2009) cuestionó de la siguiente forma el paquete

fiscal del gobierno estadounidense para estimular la economía después de la crisis de 2008-2009:

> The theory implicitly assumes that the government is better than the private market at marshaling idle resources to produce useful stuff. Unemployed labor and capital can be utilized at essentially zero social cost, but the private market is somehow unable to figure any of this out [...] [A] much more plausible starting point is a multiplier of zero.[2]

De acuerdo con esta línea de pensamiento, la racionalidad completa de los agentes privados permitiría estimar adecuadamente las oportunidades económicas disponibles. Precisamente en este punto se concentran las críticas –de fuerte tendencia keynesiana–; según este punto de vista, la racionalidad limitada, la incertidumbre y el carácter intrínsecamente pulverizado y asimétrico de las economías capitalistas modernas implican la inexistencia de mecanismos que garanticen que la demanda será suficiente para asegurar el pleno empleo de todos los factores productivos. Éste es el argumento básico de Hill (2009), en su respuesta a Barro:

> Granted, there are thousands of firms that could hire 'idle resources to produce useful stuff'. Unfortunately, few of these firms believe they could sell additional units of output at prices that will cover their costs. However, if firm A could be assured that firms B, C, and D would also be hiring then firm A could hire additional labor with some assurance that its additional output could be sold at a profit [...] In real world markets, there's no central auctioneer to coordinate our plans. Unemployed workers lack the means by which they could communicate to businesses their intention to buy particular goods if they were employed. Although government cannot solve this communication problem, it can improve the likelihood that firms will find buyers for additional units of output, first, by purchasing some of this output directly and, second, by putting money into the hands of those who will spend it.[3]

[2] "La teoría asume, implícitamente, que el gobierno es mejor que el mercado en poner recursos ociosos para producir cosas útiles. Trabajo y capital antes desempleados pueden ser utilizados a un costo de prácticamente cero, pero el mercado, por algún motivo, no se da cuenta [...] [Un] punto de partida mucho más plausible sería un multiplicador igual a cero".

[3] "Concedido, existen millares de empresas que podrían contratar 'recursos ociosos para producir cosas útiles'. Desgraciadamente, pocas de esas empresas creen que

Desde el punto de vista de la elección de modelos macroeconómicos, el supuesto de la elasticidad plena de la oferta podría ser relajado en modelos de equilibrio general, los cuales implicarían la aceptación de innumerables supuestos adicionales. La opción metodológica del análisis tradicional de multiplicadores se justifica en función del *trade-off*, necesario entre el nivel de complejidad y la plausibilidad de los supuestos.

Aunque la interpretación de los resultados deba ser hecha con cautela, pensamos que un marco que privilegia variaciones autónomas de la demanda es adecuado para evaluar el papel macroeconómico del gasto social en una sociedad como la brasileña. No obstante, los resultados deben ser leídos más como un análisis comparativo entre los efectos multiplicadores de diferentes egresos, que como la verdad absoluta de un gasto dado.

Este tipo de análisis implica que si los precios son fijos y no hay pleno empleo de factores o restricciones por el lado de la oferta, entonces cualquier inversión en actividades productivas tendrá un efecto multiplicador sobre el PIB mayor a 1. Si se supone lo opuesto, esto es, el pleno empleo de los factores, el efecto multiplicador sería necesariamente cero, porque se estaría asumiendo que el ingreso actual conforma la totalidad del ingreso que es posible generar y cualquier aumento en los egresos de un agente implicaría la reducción en el gasto de otro, o sea, un *efecto de desplazamiento completo*: el *crowding out completo* (Dornbusch y Fischer, 1991).[4]

podrían vender esas unidades adicionales de producción a precios que cubran sus costos. Por lo tanto, si la firma A pudiera asegurar que las empresas B, C y D también estuvieran contratando, entonces la empresa A podría contratar más mano de obra con cierta seguridad de que su producción adicional pudiera ser vendida con utilidad [...] En los mercados del mundo real no existe un subastador central para coordinar nuestros planes. Trabajadores desempleados no tienen los medios con los cuales podrían comunicar a las empresas su intención de comprar bienes específicos en caso de que estuvieran empleados. Aunque el gobierno no pueda solucionar ese problema de comunicación, puede aumentar las oportunidades de que las empresas encuentren compradores para la producción adicional: primero, por la compra directa de parte de esta producción y, segundo, poniendo dinero en la mano de aquéllos que efectivamente gastan".

[4] Para medir el efecto multiplicador existen innumerables estudios que aplican técnicas de identificación para intentar eliminar la endogeneidad entre el PIB y el gasto fiscal, sobre todo para Estados Unidos. Lógicamente, la validez de las conclusiones está íntimamente ligada con la pertinencia de la técnica y de las variables elegidas en el modelo. Entre los paradigmáticos están Blanchard y Perotti (1999) y Barro y Redlick (2009). Como muestran Blanchard y Perotti, la mayoría de los autores que estiman los efectos multiplicadores efectivos del gasto por medio de regresiones encontraron multiplicadores iguales o mayores que 1. Barro (2009), en tono más crítico y reduciendo inmensamente el objetivo del análisis, encontró un efecto multiplicador del gasto de defensa entre 0.6 y 0.8, dependiendo de las guerras incluidas en la muestra.

Otro supuesto relevante, que merece ser mencionado, es el relacionado con la propensión marginal a ahorrar y el perfil de consumo de las familias. En este ejercicio, ambos son obtenidos a partir de la Investigación de Presupuestos Familiares (POF) 2002-2003 y tomados como constantes. En otras palabras, aunque haya abundante evidencia empírica de que el nivel de ahorro está estrechamente relacionado con el del ingreso familiar, el modelo empleado asume que éste permanecerá constante, no importando la variación del ingreso en función de los incrementos exógenos simulados. Una familia que gaste todo lo que gana en consumo continuará haciendo lo mismo aunque sus percepciones aumenten mucho después del impulso inicial.

En teoría, una hipótesis más realista sería la de incorporar las elasticidades marginales, pero se puede argumentar que: a) la exigencia de los datos para estimar todas las elasticidades es alta; b) a corto plazo, las elasticidades efectivas pueden ser bastante distintas de las medias históricas estimadas; c) las simulaciones involucran aumentos marginales que no alteran drásticamente el ingreso de las familias, y d) como demuestran Peatt y Round (1979), la inclusión de las elasticidades marginales generalmente no tiene un efecto sustantivo sobre los multiplicadores de la SAM, una vez que ésta incorpora los nuevos flujos de forma marginal, pues considera la totalidad de los agregados de la economía para un año determinado. De esta forma, aunque la elasticidad de los nuevos flujos sea distinta del promedio, al ser incorporada al original, su peso es pequeño y no afecta los multiplicadores de manera significativa. Finalmente, el último presupuesto que merece ser mencionado es el relativo a la distinción entre las variables exógenas y endógenas. Las primeras son aquellas para las cuales se presupone autonomía del gasto y se aplican los choques deseados. En este trabajo, se siguen los procedimientos tradicionales y se asumen la inversión, los egresos actuales del gobierno y la demanda por exportaciones como exógenos.[5]

Una vez definidas estas variables, quedan delimitados también los vaciamientos, que son las transacciones de los agregados endógenos a los exógenos que no retornan para el ciclo real de agregación de valor. En su caso, por lo tanto, estas variables de ajuste son los impuestos, importaciones, ingresos y transferencias enviadas al exterior y el ahorro

[5] Al asumir estas variables como exógenas, estamos admitiendo, implícitamente, que: a) la inversión responde más a las expectativas de rentabilidad que al *no consumo* de la sociedad; b) el gasto del gobierno, en teoría, puede prescindir de la integridad de los ingresos tributarios que lo financien, y c) la demanda por exportaciones brasileñas es producto de decisiones ajenas a la voluntad de los nacionales.

privado nacional. Por definición, al final de cada simulación, el valor de los vaciamientos será el mismo del incremento exógeno inicial.[6]

La SAM construida para este ejercicio con todas las variables endógenas y exógenas puede ser encontrada en el anexo 3 y consiste, *grosso modo*, en un desglose de la SAM resumida y presentada en el cuadro 2. Los valores para las variables agregadas son provenientes del SCN de 2006, el último disponible en el momento de la elaboración de este texto. El anexo 1 presenta detalles de las fuentes y procedimientos utilizados.

[6] Los vaciamientos –esto es, las transacciones de los agregados endógenos para los exógenos que, por lo tanto, escapan al proceso de *causación recíproca* entre el ingreso y el gasto en cada ciclo– obligan al modelo a convergir en un nuevo nivel de ingreso en el que, nuevamente, las identidades contables se verifican.

Cuadro 2

Estructura agregada de la SAM

Gastos recetas		Actividades	Productos	Factores		Gasto corriente de los sectores institucionales			Resto del mundo (ROW)	Gasto de capital	Total
				Trabajo	Capital	Familias	Empresas	Gobierno			
Actividades		Consumo intermediario	Ventas nacionales								Facturación bruta
Productos						Consumo final de las familias		Consumo final del gobierno	Exportaciones	Formación bruta de capital fijo y *stock*	Demanda
Factores	Trabajo	Valor agregado por el trabajo							Remuneración del trabajo nacional		Producto Interno Bruto (PIB)
	Capital	Valor agregado por el capital							Remuneración del capital nacional		Ingreso familiar bruto
Gasto corriente de los sectores institucionales	Familias			Salarios y otros rendimientos de trabajo	Alquileres e intereses		Transferencias a las familias / dividendos	Transferencias a las familias (seguridad y asistencia)	Transferencias a las familias residentes		Excedente operativo bruto
	Empresas				Lucro				Transferencias al gobierno		Recetas del gobierno
	Gobierno	Impuestos sobre la facturación y el valor agregado	Impuestos sobre ventas e importaciones	Contribuciones a la previsión	Impuestos sobre el capital	Impuesto sobre la renta	Impuesto sobre la renta y otros				Salida de divisas
Resto del mundo (ROW)			Importaciones	Salarios	Remesas de lucros y regalías	Transferencias para el ROW	Transferencias para el ROW	Transferencias para el ROW	Ahorro externo		Ahorro total
Gasto de capital						Ahorro de las familias	Ahorro de las empresas	Ahorro corriente del gobierno	Entrada de divisas	Inversión total	
Total		Valor bruto de la producción	Oferta	Ingresos brutos / PIB		Usos del ingreso familiar bruto	Uso del excedente operativo bruto	Usos de la receta del gobierno			

Las actividades y los productos que componen la MIP fueron desglosados en 14 ítems.[7] El componente institucional *familias* fue dividido en 12 grupos, obtenidos a partir de la combinación del área de vivienda –urbana o rural– y de la escolaridad del jefe del hogar, menos de 1 año de estudio, de 1 a 3, de 4 a 7, de 8 a 10, de 11 a 14 y de 15 o más. El gasto social del gobierno fue desagregado de acuerdo con la tabla 1.[8] Los métodos utilizados para distribuir todos los agregados macroeconómicos relevantes entre estos 12 tipos de familias están descritos en el anexo 1.[9]

[7] Agropecuaria; industria extractiva; industria de transformación; producción y distribución de electricidad, gas, agua, drenaje y limpieza urbana; construcción civil; comercio; transporte, almacenaje y correo; servicios de información; intermediación financiera, seguros y prestación complementaria, y servicios relacionados; actividades inmobiliarias y alquileres; otros servicios; educación pública; salud pública; administración y seguridad social.

[8] Los gastos sociales analizados fueron aquellos que pueden ser distribuidos entre familias y productos a partir de las fuentes de datos existentes; por eso, no se puede incluir en el análisis el seguro de desempleo, el abono salarial, los retiros del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) y los gastos con saneamiento y habitación.

[9] No es usual proceder al desglose por rango de ingreso y comodidad de cálculo; esto porque después de un aumento de gasto, las familias, antes clasificadas en cierto rango, cambiarán a otro, dificultando la comparación de su posición inicial y final.

Tabla 1

Composición de gasto social de gobierno en tres esferas - 2006

Tipo de gasto	Clasificación en el SCN de 2006 [1]	Desintegración	Participación		
			R$	Gasto Social (%)	PIB (%)
Transferencias sociales	Beneficios de previsión social en numerario	Régimen General de Provisión Social (RGPS) (1)	161.618	32.0	6.8
		Seguro de Desempleo (1)	10.987	2.2	0.5
		Abono salarial (1)	3.957	0.8	0.2
		Residuo	95	0.0	0.0
	Beneficios sociales con y sin constitución de fondos	Régimen Propio de Provisión Social (RPPS) (2)	101.286	20.0	4.3
		Saque del FGTS (3)	29.683	5.9	1.3
		Residuo	8.326	1.6	0.4
	Beneficios de asistencia social en numerario	Programa "Bolsa Familia"(PBF), Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y otras transferencias (4)	9.553	1.9	0.4
		Beneficio de Prestación Continuada (BPC)[2] (4)	9.719	1.9	0.4
Servicios sociales (consumo de la Administración Pública)	Salud pública y mercantil consumida por la administración pública	Salud pública	79.378	15.7	3.3
	Educación pública	Educación pública	90.935	18.0	3.8
Gasto social analizado (RGPS, RPPS, PBF, BPC, salud, educación)			452.489	89.5	19.1
Gasto social total de acuerdo con SCN			505.537	100	21,3

Fuentes: (1) Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI); (2) Anuario Estadístico de la Seguridad Social y Ejecución Presupuestario/STN; (3) Reporte de Ejecución Financiera de FGTS – saques Caixa Económica Federal (CEF); (4) Matriz de Informaciones Sociales/Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); (5) Tabla de Recursos y Usos 2006, Demanda Final 53 Actividades y 80 productos/Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).
Nota: [1] Para las definiciones conceptuales y la metodología del SCN 2006, véase IBGE (2008).
[2] El BPC fue instituido por la Constitución Federal de 1988 (CF/88), reglamentado por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) en 1993 y empezó a ser concedido en 1996. El beneficio, en el valor mensual de un salario mínimo, atiende a los adultos mayores –individuos con 65 años o más– y personas con discapacidad, cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a un cuarto de salario mínimo. Para más información, véase IPEA (2007).
Elaboración propia.

Fue posible detallar, en el caso de los servicios sociales –las actividades de salud y educación pública–, el consumo intermediario de cada actividad como la composición funcional del valor agregado generado (salarios y capital), lo que permite diferenciar el gasto

en la prestación de servicios sociales de los demás, en especial, por su distinta propensión promedio a importar y su impacto particular en la distribución funcional del ingreso. Fue imposible incorporar la distribución personal del ingreso generado por esas actividades; para esto, sería necesario recurrir a supuestos muy confiables relacionados con el patrón de contratación de mano de obra por parte del sector público, el cual, en las tres esferas, emplea profesores, médicos, enfermeras y otros profesionales mediante contratos y salarios muy diversos y poco transparentes.[10] Luego, los multiplicadores del gasto en salud y educación tenderán inevitablemente a aproximarse al multiplicador promedio del consumo del gobierno, ya que utilizan la misma distribución personal de los ingresos del trabajo.

Además de eso, es importante destacar el hecho de que los efectos multiplicadores encontrados para los servicios no son estrictamente comparables con los obtenidos con las transferencias. Por definición, las erogaciones en servicios tienden a tener un efecto mayor sobre el PIB y los de transferencias aumentan más el ingreso familiar. Eso ocurre porque, en el caso de las actividades productivas, el incremento inicial se aplica directamente a la MIP y sólo llega al ingreso familiar por medio de la remuneración del trabajo; es decir, después de que son computados los montos (vaciamientos) relativos a los beneficios retenidos, los impuestos sobre la producción y las importaciones intermediarias. En el caso de las transferencias, ocurre lo opuesto: el choque es aplicado directamente en el ingreso familiar y sólo después se incrementa –de forma reducida, tras los vaciamientos de importaciones, ahorro e impuestos– con las actividades económicas.

Se trata de una característica del modelo que respeta el sentido común; al final, el ingreso de las familias es, por excelencia, el agregado macroeconómico que la política social anhela influenciar, pues es lo que condensa el potencial de bienestar; el PIB es una medida más amplia de agregación de valor, de interés mayoritariamente macroeconómico, que responde a una lógica productiva.

Por eso, los efectos multiplicadores del PIB y de la distribución de ingreso serán presentados de forma separada para los servicios públicos y para las transferencias sociales. En el caso de los primeros, los

[10] Adoptar hipótesis simplificadoras del gasto con personal —como la proporción que es asignada por ocupación (médicos, especialistas laborales, enfermeros, personal de aseo, administrativo, entre otros), para posteriormente estimar los salarios promedio de las ocupaciones y su distribución entre la población por medio de la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD)— nos parece en ese momento aún muy prematuro y sujeto a errores sustanciales.

resultados relativos al incremento de 1% del PIB en salud y educación pública serán comparados entre sí y con un aumento hipotético correspondiente a una elevación de 1% del PIB en las exportaciones de *commodities* (artículos). En lo relacionado con el impacto distributivo del gasto público en educación y salud, se tomarán en consideración dos escenarios: en el primero, se presupone que el único impacto sobre la remuneración de las familias deriva del ingreso generado directa e indirectamente por estas actividades productivas; en el segundo, se incorpora como ingreso familiar indirecto el consumo gratuito de educación o salud; es decir, los servicios provistos por el Estado como transferencias dedicadas exclusivamente al egreso doméstico con tales bienes públicos (anexo 1). En otras palabras, se parte del supuesto de que el gasto en educación y salud es adecuado para las familias usuarias, cuyo bienestar aumentará en comparación con el de aquéllas que no tuvieron acceso a estas prestaciones, lo que se acerca al concepto de *ingreso familiar disponible*.[11]

En el caso de las transferencias, serán siete simulaciones: aumentos en el valor de 1% del PIB en el Programa Bolsa Familia (PBF), el BPC para adultos mayores en estado de pobreza, el Régimen General de Seguridad Social (RGPS) de los trabajadores del sector privado y el Régimen Propio de Seguridad Social (RPPS) para el funcionario público; serán cotejados con los aumentos equivalentes al pago de intereses sobre la deuda pública y con dos transferencias hipotéticas: una neutra, cuya distribución entre los tipos de familia sigue exactamente la observada en el ingreso, y una igualitaria, que distribuye uniformemente entre la población un valor total de 1% del PIB en valores de 2006.[12]

[11] Una crítica pertinente a este procedimiento es que no todo el gasto se efectúa en aumento de bienestar; es decir, tanto la calidad como la cantidad del servicio que es efectivamente consumido pueden estar más allá del valor gastado, por lo que las familias se estarían apropiando de hecho de un valor inferior al total del gasto. Por otro lado, se puede también especular que, como los ofertantes de los servicios –el sector público y las instituciones al servicio de las familias– no tienen el lucro como objetivo y, por lo tanto, no incluyen en el precio la remuneración del capital, el valor gastado por las familias para comprar en el mercado servicios sociales idénticos debería ser mayor que el gasto efectuado por la administración pública. Estas dos hipótesis actúan en sentidos contrarios y, aunque plausibles, son de difícil verificación empírica, por el hecho de que en buena parte de los casos no existen servicios similares –y dirigidos a la misma clientela– ofrecidos por el sector privado. Por tratarse de un tema polémico, en la presentación de los resultados serán distinguidos los gastos de salud y educación con y sin la apropiación del ingreso familiar.

[12] En otras palabras, la transferencia neutra distribuye 1% del PIB entre las familias según su participación en el ingreso total; la transferencia igualitaria distribuye el mismo valor según su participación en la población total.

2. Aspectos metodológicos: efectos multiplicadores y sobre la desigualdad

La transformación de la SAM en modelo, con todos los supuestos descritos, es bastante simple y puede ser bien comprendida a partir de la matriz agregada mostrada en el cuadro 3. Ésta se encuentra en el anexo 3.

Cuadro 3

Transformando la SAM en modelo

Gasto / Ingresos		Endógenas				Exógenas	Total
		Actividades	Productos	Factores	Gastos corrientes		
				Trabajo y capital	Familias y empresas		
Actividades			t12			x1	y1
Productos		t21			t24	x2	y2
Factores	Trabajo y capital	t31				x3	y3
Gasto actual de los sectores institucionales	Familias y empresas			t43	t44	x4	y4
Exógenas		l1	l2	l3	l4	$\sum_{l=1}^{4} l_i$	$\sum_{l=1}^{4} y_i$
Total		y^1	y^2	y^3	y^4	$\sum_{l=1}^{4} y_i$	

Fuente: Elaboración propia.
Obs.: t12 = ventas domésticas; t21 = consumo intermedio; t24 = consumo final de las familias; t31 = valor adicionado; t43 = rendimientos de los factores productivos; t44 = transferencias entre familias y empresas.
l1 = impuestos sobre el valor agregado; l2 = importaciones y Impuestos sobre ventas; l3 = impuestos sobre hoja de pagos y otros ingresos de factores enviados al resto del mundo; l4 = impuestos directos, ahorro y transferencias al resto del mundo.
x2 = inversión, consumo final del gobierno y exportaciones; x3 = remuneraciones originadas del resto del mundo; x4 = transferencias.
y1 = valor bruto de la producción/facturación bruto; y2 = oferta/demanda; y3 = pagos brutos a los factores/valor adicionado bruto; y4 = usos de los ingresos privados/ingresos brutos.

En el cuadro, se ve que el total del gasto exógeno (la sumatoria de la columna exógena) equivale al total de los vaciamientos (el total de la línea exógena); esto es:

$$\sum_{l=1}^{4} l_i$$

Si definimos *tij* como el valor de la célula en la línea *i* y columna *j* en la matriz *T* de flujos entre las variables endógenas, se tiene que:

$$T = Ay_m, \text{ en donde:}$$

$$A = \begin{bmatrix} 0 & t_{12}/y_2 & 0 & 0 \\ t_{21}/y_1 & 0 & 0 & t_{24}/y_4 \\ t_{31}/y_1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & t_{43}/y_3 & t_{44}/y_4 \end{bmatrix} \text{ e } y_m = \begin{bmatrix} y_1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & y_2 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & y_3 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & y_4 \end{bmatrix}$$

Si definimos Y_V como el vector de la suma de las líneas y x, como el de gasto exógeno:[13]

Se sigue que:

$$y_v = \begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ y_3 \\ y_4 \end{bmatrix} \text{ e } x = \begin{bmatrix} x_1 \\ x_2 \\ x_3 \\ x_4 \end{bmatrix}$$

$$y_v = T + x = Ay_v + x$$

$$y_v = (I - A)^{-1} x = M_a x$$

$$\Delta y_v = M_a \Delta x$$

En otras palabras, los multiplicadores (M_a) del vector x son obtenidos a partir de una secuencia de tres pasos: primero, se obtiene A dividiendo la matriz de flujos entre las variables endógenas por el total de cada columna; después, se obtiene I, la matriz identidad de A y hacemos la sustracción (I - A); finalmente, se calcula la matriz inversa. La multiplicación $M_A x$ nos permite calcular el nuevo nivel de ingreso después del incremento inicial dado por el vector x y, a partir de ahí, el crecimiento del PIB y el nuevo ingreso total apropiado por cada tipo de familia (Tourinho *et al.*, 2006).

Para analizar los efectos distributivos de cada aumento, además de comparar el crecimiento del ingreso de cada tipo de familia, también se calcula un índice de Gini *estilizado*. Aunque fuera posible realizar microsimulaciones para obtener la nueva distribución de ingreso después

[13] En una SAM desagregada con más de una columna de gastos exógenos, x es el vector de la suma de las líneas de los gastos exógenos.

del incremento, en favor de la simplicidad, se asumen los 12 tipos de familias como perfectamente homogéneos, y se calcula el índice de Gini con base en éstas, como si cada una representara un único individuo cuyo peso en la población total es dado por la participación del modelo familiar en ésta. Se trata, obviamente, de una simplificación que subestima mucho la desigualdad de la distribución de ingreso por sólo considerar discrepancias entre los grupos familiares. Por otro lado, al trabajar solamente con grupos agregados, no es necesario preocuparse por modelar cambios en la distribución del ingreso de cada uno. De esta forma, al aplicarse dicho aumento, basta repartir esa cantidad entre las muestras, siguiendo la distribución original; no es necesario cualquier presupuesto. Además de eso, los patrones utilizados en este trabajo ya dan cuenta de una fracción considerable de la desigualdad del ingreso en Brasil, cerca de 40% (anexo 1). En resumen, al limitarse sólo al análisis de la disparidad existente, se gana en simplicidad, lo que parece ser la opción más adecuada para este ejercicio, cuyo objetivo central es delinear tendencias generales.

3. Los efectos multiplicadores en el PIB y en el ingreso familiar

Aclarados los supuestos y los aspectos metodológicos básicos del modelo propuesto, se puede proseguir, finalmente, con los resultados en términos de PIB y de ingreso familiar. Iniciándose con una SAM agregada con 11 líneas y columnas, se llegó a un efecto multiplicador del PIB, derivado del aumento en las variables exógenas de la demanda agregada (inversión, exportaciones y consumo final de la administración pública), de 1.57. Es decir, por cada R$1.00 invertido, demandado por el exterior o gastado por el gobierno en cualquiera de sus servicios, serán generados R$1.57 adicionales; en otras palabras, cada 1% del PIB invertido provoca un crecimiento de 1.57% en el mismo.[14]

Para alejarse del efecto multiplicador promedio y encontrar aquellos específicos de cada gasto, fueron realizadas diversas simulaciones usando una matriz de 61 líneas y columnas. La tabla 2 contiene los números relativos a los incrementos en los servicios públicos y en otras actividades productivas.

[14] Ese número es bastante próximo al encontrado en 2008, de 1.54, por Pereira y Simões (2010).

Tabla 2

Servicios sociales y actividades productivas – efectos multiplicadores recurrentes de choque de 1% del PIB – 2006

Tipo de choque	Variación (%)	
	PIB	Renta de familias
Consumo final de administración pública	1.77	1.53
Educación y salud	1.78	1.56
Educación	1.85	1.67
Salud	1.70	1.44
Otro consumo de la administración pública	1.76	1.51
Exportaciones de *commodities*	1.40	1.04

Fuentes: SCN 2006, PNAD 2006, POF 2002 - 2003 y otros registros administrativos (anexo 1).
Elaboración propia.

La interpretación de los efectos multiplicadores es simple; en el caso de la educación, por ejemplo, un aumento de 1% del PIB hace que éste crezca 1.85% y que el ingreso de las familias aumente 1.67%.[15] A pesar de la tendencia a la convergencia de los efectos multiplicadores, en función de las dificultades de segregación mencionadas, la educación tiene mayor impacto tanto sobre el PIB como sobre el ingreso de las familias, principalmente por el hecho de tener menos materiales importados que la salud en sus insumos intermedios.

Tanto la educación como la salud poseen efectos muy superiores al multiplicador promedio del gasto autónomo (1.57), como también al de las exportaciones de *commodities* –como la soya y mineral de hierro–, aunque es necesaria cierta cautela en la interpretación de los resultados, los cuales deben ser tomados más como ilustrativos que como prescriptivos. A fin de cuentas, una de las consecuencias de la inversión es justamente la renovación de la capacidad ociosa, que es un factor dinámico no incorporado a nuestro modelo, sino más bien un supuesto. También en el caso de las exportaciones, el acceso a las divisas internacionales y la eventual acumulación de reservas han sido de suma importancia para la estabilización de los ciclos económicos en Brasil.

[15] De acuerdo con lo anterior, el multiplicador del PIB de todos los ítems de la tabla 2 tendría que ser forzosamente mayor a 1; sin embargo, eso no se aplica al multiplicador del ingreso familiar, que podría estar debajo de uno.

Parte de la explicación del bajo efecto expansivo de la exportación de *commodities* surge del hecho de que prácticamente la mitad (45%) de la remuneración a los factores productivos de ese sector consiste en el pago al capital; éste, a su vez, fluye mayoritariamente hacia las familias más ricas, con una mayor propensión marginal a ahorrar; luego, una parte más pequeña se "cuela" para el ahorro y sale del flujo de generación de ingresos del modelo. Por su parte, la educación y la salud pública designan solamente 6.7 y 7.6% de sus ingresos a beneficios y a otros ingresos de capital, respectivamente.

De todas formas, queda claro que el gasto social en servicios, principalmente en educación, posee efectos no despreciables; lejos de ser una carga fiscal, ambos contribuyen positivamente a la dinámica de crecimiento del PIB y de la renta familiar. De acuerdo con los efectos multiplicadores enlistados, si Brasil pasara de un nivel de gasto en educación de 3.8% a uno de 5.5% del PIB, el promedio en países desarrollados,[16] el crecimiento potencial derivado de este aumento sería de 3.1% del producto; eso sin contar los impactos futuros en la calificación y en la productividad de los trabajadores.[17]

La tabla 3 exhibe los resultados relativos a las transferencias públicas, al pago de intereses y a las transferencias hipotéticas. Como en este texto se trata de incrementos que impactan directamente en el ingreso de las familias, por definición, ninguno de estos efectos puede ser menor a 1;[18] por otro lado, nada impide que el impacto expansivo del PIB lo sea. Es precisamente eso lo que ocurre en el caso de las erogaciones en intereses y del RPPS.

[16] Ése fue el promedio del gasto público en educación en 2006 de los países europeos desarrollados, así como de Japón, Australia, Canadá, Estados Unidos y Rusia. Compilación del Banco Mundial (BIRD). Disponible en: http://data.worldbank.org.

[17] En el caso de la salud, si se alterara el gasto intentando alcanzar el de los países desarrollados –promedio de 6.7% del PIB, todo más constante– se obtendría un crecimiento de 5.7% del PIB, exclusivamente por la multiplicación del nuevo gasto autónomo del gobierno en salud. Aunque ésa sea una indicación de lo que ocurriría, es necesario tener cautela en su aplicación, pues dependiendo del ritmo, tal elevación terminaría en cuellos de oferta de insumos y de equipos específicos, o provocaría movimientos indefinidos de contracción y expansión del sector privado de salud.

[18] Para ser más preciso, como 1% del PIB representa aproximadamente 1.05% del ingreso familiar total, ninguno de los multiplicadores de las transferencias puede ser inferior a este último.

Tabla 3

Transferencias y pago de intereses – efectos multiplicadores derivados de choque de 1% del PIB – 2006

Tipo de choque	Variación (%)	
	PIB	Renta de familias
Transferencias del gobierno analizadas	1.12	2.02
Programa Bolsa Familia	1.44	2.25
Beneficio de Prestación Continuada	1.38	2.20
Régimen General de Previsión Social	1.23	2.10
Régimen Propio de Previsión Social	0.88	1.86
Interés sobre la deuda pública	0.71	1.34
Transferencia hipotética neutra	1.06	1.98
Transferencia hipotética igualitaria	1.26	2.12

Fuentes: SCN 2006, PNAD 2006, POF 2002 - 2003 y otros registros administrativos (anexo 1).
Elaboración propia.

Tanto para el PIB como para el *ingreso de las familias*, el factor de crecimiento aumenta en la medida en que los beneficios son dirigidos a familias con menor ingreso y que poseen más propensión a consumir. El gasto de 1% del PIB o más en el PBF genera una variación positiva de 1.44% en el propio producto y de 2.25% en el ingreso familiar total, mientras que el mismo incremento en el pago de intereses de la deuda pública lo eleva apenas 0.71% y al ingreso familiar en 1.34 por ciento.

El PBF y el BPC arrojan los mejores resultados tanto en términos de PIB como en la remuneración de las familias; entre las transferencias existentes, el gasto en los regímenes de provisión de los funcionarios públicos tiene el desempeño más débil.[19] También es relevante el hecho de que el RGPS presenta resultados muy similares a los de una transferencia hipotética igualitaria en los dos aspectos y, si se agregaran el PBF y el BPC a este sector, los multiplicadores se volverían básicamente los mismos, lo que implica que, en términos de efecto en el PIB y en el ingreso familiar, las transferencias del sistema de garantía de ingreso brasileño –con excepción del RPPS– equivalen a un tope universal básico. Si consideramos todas las transferencias, incluyendo el RPPS, los efectos se vuelven más modestos, pero son aún superiores a los de las transferencias hipotéticas

[19] Vale recordar que, en función del método utilizado para separar los gastos del RPPS y del RGPS, es posible que los multiplicadores del primero estén segados hacia abajo. Para más detalles, véase el anexo 1.

neutras. En general, eso apunta a que, desde el punto de vista del modelo utilizado, las transferencias que vuelven la distribución de ingreso más progresiva tienen resultados macroeconómicos positivos.

Finalmente, cabe resaltar el papel poco dinámico de los gastos en intereses de la deuda pública, no sólo en términos de factores de crecimiento, sino también en lo que se refiere a los vaciamientos. Como se dijo, en todos los casos, el vaciamiento final es equivalente al incremento inicial, o sea, a 1% del PIB. Ocurre, aun, que la composición de este vaciamiento puede variar significativamente, con consecuencias importantes.

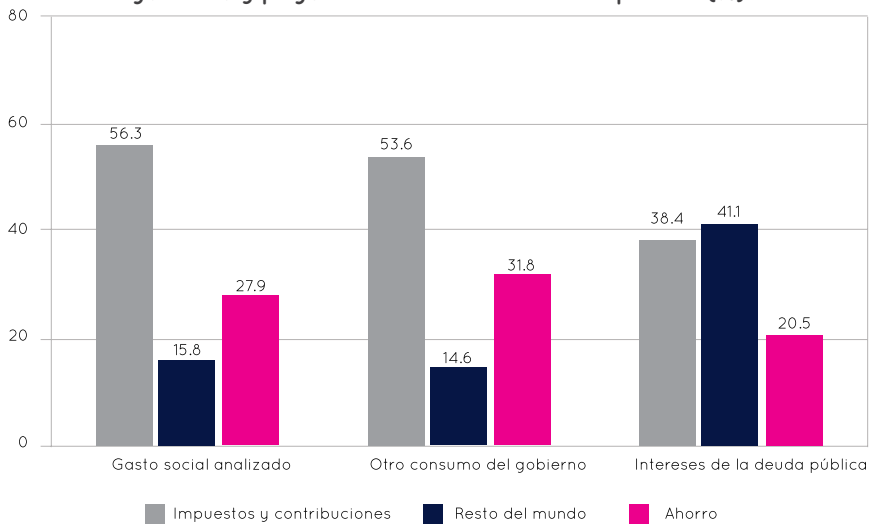
La gráfica 1, por ejemplo, compara la composición del vaciamiento de un aumento en el gasto social analizado –servicios y transferencias en conjunto– con el de otros consumos del gobierno y en el paquete de intereses. Como se ve, el principal uso del gasto social es con los impuestos y contribuciones;[20] es decir, que el dinero vuelve al propio gobierno. En el caso de los intereses, el principal destino del recurso es para el resto del mundo y el menor para el ahorro; lo mismo se aplica a los demás consumos del gobierno. En otras palabras, es indudable que, cualitativamente, el agotamiento del gasto social como un todo parece ser muy superior al de los intereses; por un lado, se tiene un tipo de erogación que parcialmente se autofinancia y que estimula la formación de ahorro y, por otro, uno que tiende a salir del país.[21]

[20] Obviamente, esta constatación sugiere que la endogeneidad de los gastos del gobierno sea explorada en ejercicios futuros.

[21] En efecto, de acuerdo con el SCN, aproximadamente 31% de los ingresos producto de la propiedad fue enviado fuera de Brasil en 2006.

Gráfica 1

Composición de los vaciamientos – gasto social, otro consumo del gobierno y pago de intereses de la deuda pública (%)

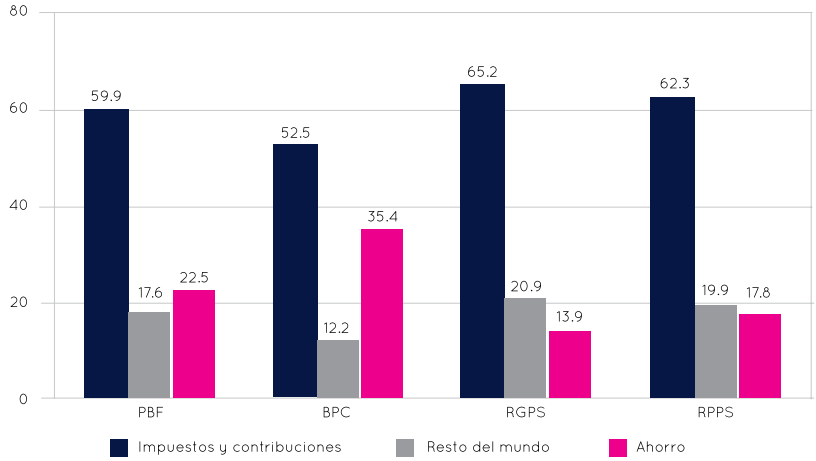


Fuente: SAM.
Elaboración propia.

La gráfica 2 muestra la composición del vaciamiento hacia los cuatro tipos de transferencias públicas existentes, PBF, BPC, RGPS y RPPS. Una vez más, hay variaciones importantes; aunque su efecto sobre el PIB sea semejante, PBF y BPC presentan comportamientos muy distintos, con una participación relativa mucho mayor que la de la cuenta de ahorro en este último, a pesar de que en el PBF la participación del ahorro es mayor que en el RGPS y en el RPPS. En otras palabras, a pesar de tener menor propensión marginal a ahorrar de sus beneficiarios, en función de su bajo nivel de ingreso, los incrementos en el PBF y en el BPC contribuyen más al ahorro nacional, una vez concluido todo el proceso. Por otro lado, los vaciamientos y los regímenes provisorios (RGPS y RPPS) tienen una participación mayor que los envíos al resto del mundo, derivada, entre otras cosas, de un perfil de consumo con mayor participación de las importaciones, y mucho menor del ahorro.

Gráfica 2

Composición de los vaciamientos – transferencias sociales (%)



Fuente: SAM.
Elaboración propia.

4. Efectos sobre la distribución de ingresos

Como ya se dijo, el análisis de la desigualdad en los ingresos se limitará a las diferencias entre los tipos de familias, ignorando, por lo tanto, la heterogeneidad interna de cada grupo. El objetivo no es llegar a números precisos relativos a la variación de la desigualdad inducida por cada incremento exógeno, pero sí presentar resultados sintéticos que permitan una evaluación general de la progresividad de dichos aumentos sin que se tenga que recurrir a una serie de supuestos adicionales.

Se observan en la tabla 4 las repercusiones sobre el ingreso per cápita de los gastos en los servicios y en las actividades productivas. Como se mencionó, se registraron los efectos de la educación y la salud con y sin la apropiación en el ingreso familiar del valor atribuido a los servicios usados gratuitamente (anexo 1). De inmediato, queda claro cómo la opción de incorporar o no tales valores afecta la distribución del ingreso; sin la apropiación, tanto la educación como la salud tienen efectos más modestos y levemente regresivos; con ella, el efecto es nítidamente progresivo, ya que las familias más pobres son las que más utilizan los servicios públicos.

Llama la atención cómo el gasto en salud y educación pública hace que el ingreso disponible de las familias pobres del medio rural

aumente considerablemente. En lo que se refiere a la exportación de *commodities*, el incremento de 1% en el PIB tiende a ser distributivamente neutro, o sea, reproduce la concentración de ingreso vigente en la sociedad brasileña.

Tabla 4

Ingreso per cápita en 2006 por tipos de familias y su variación porcentual derivada de choques en servicios sociales y actividades productivas

Tipos de familias (áreas *versus* escolaridad del jefe) *commodities*		Renta anual per cápita (R$ 2006)	Variación porcentual después del choque de 1% del PIB				
			Educación		Salud		Exportaciones
			Sin aprop[1]	Con aprop[1]	Sin aprop[1]	Con aprop[1]	
Rural	< 1 año	2,969.00	1.1	6.0	1.0	4.5	0.9
	1-3 años	3,884.00	1.4	5.0	1.2	3.7	1.1
	4-7 años	5,101.00	1.5	4.2	1.4	3.2	1.2
	8-11 años	6,324.00	1.7	3.8	1.5	2.8	1.3
	12-14 años	8,812.00	1.8	3.5	1.6	2.3	1.2
	15 o + años	30,987.00	1.8	2.2	1.6	1.6	1.2
Urbana	< 1 año	4,711.00	1.3	4.0	1.1	5.7	0.8
	1-3 años	5,715.00	1.5	3.6	1.3	4.4	0.9
	4-7 años	7,250.00	1.6	3.4	1.4	3.6	1.0
	8-11 años	9,224.00	1.7	3.1	1.5	2.7	1.1
	12-14 años	14,654.00	1.8	2.7	1.6	2.1	1.1
	15 o + años	43,507.00	1.7	1.9	1.5	1.6	1.0
Total		**10,365.00**	**1.7**	**3.0**	**1.4**	**2.7**	**1.0**

Fuentes: SAM y estimativa de distribución de los gastos con educación y salud (anexo 1).
Elaboración propia.
Nota: [1] Con y sin apropiación del gasto de salud y educación a los ingresos de las familias usuarias de tales servicios públicos.

La tabla 5, a su vez, muestra las consecuencias de las transferencias de renta en la distribución entre las familias. Innegablemente, el PBF y el BPC son los programas con más capacidad redistributiva; los efectos de los aumentos en éstos elevan sustancialmente el ingreso de las familias más pobres, principalmente en el medio rural. En el caso del PBF, mientras el ingreso per cápita de las familias rurales con jefe sin escolaridad aumenta más de 10%, el de las familias urbanas con jefe que tiene por lo menos 15 años de estudio –el equivalente al nivel superior–

crece apenas 1%. Vale destacar, también, que los incrementos en el PBF y en el BPC, además de ser los más redistributivos, son también los que más aumentan el ingreso promedio (aproximadamente 2.2%).

En relación con el RGPS, se había visto que el efecto multiplicador del PIB se acerca al de una transferencia hipotética igualitaria y universal. Lo mismo ocurre en lo referente a la distribución; ambas transferencias están muy próximas y benefician más a los más pobres, desconcentrando el ingreso, aunque en grado menor que el PBF y el BPC. Los regímenes de prestación de los funcionarios públicos desentonan con los demás programas existentes porque son nítidamente regresivos:[22] el crecimiento de 2.8% del ingreso de las familias más ricas –urbanas y con jefe que tiene educación superior– es el mayor de todas las simulaciones, mientras el crecimiento de 0.5% del ingreso en las familias más pobres –rurales con jefe sin escolaridad– es el menor de todas. El comportamiento errático de la distribución del aumento en el ingreso después del choque de intereses expresa el hecho de que buena parte del pago de intereses fluye hacia el exterior del país y, por lo tanto, no impacta en la distribución interna de ingresos.

[22] También en lo que se refiere a la distribución de ingresos, el método utilizado para separar el RPPS del RGPS en la PNAD puede producir un sesgo que vuelva el RPPS más regresivo. Desgraciadamente, no disponemos de datos para probar la existencia e intensidad de este posible sesgo. Para más detalles, véase el anexo 1.

Tabla 5

Ingreso per cápita en 2006 por tipos de familias y su variación porcentual en función de los choques en transferencias sociales, pago de intereses y transferencias hipotéticas

Tipos de familias (área *versus* escolaridad del jefe)		Renta anual per cápita (R$ 2006)	Variación después del choque de 1% del PIB (%)						
			PBF	BPC	RGPS	RPPS	Intereses	Transferencia neutra	Transferencia igualitaria
Rural	< 1 año	2,969.00	10.3	9.1	5.1	0.5	1.3	2.0	5.0
	1-3 años	3,884.00	8.1	4.4	3.2	0.7	1.7	2.0	4.1
	4-7 años	5,101.00	5.2	2.7	2.5	0.8	1.4	2.1	3.5
	8-11 años	6,324.00	4.0	2.2	1.8	0.9	1.3	2.2	3.1
	12-14 años	8,812.00	2.3	1.7	1.7	1.6	1.0	2.2	2.5
	15 o + años	30,987.00	1.3	1.5	1.6	2.2	1.3	2.1	1.4
Urbana	< 1 año	4,711.00	4.8	8.8	4.4	0.9	1.3	1.9	3.4
	1-3 años	5,715.00	3.7	4.5	3.6	1.1	1.2	2.0	3.0
	4-7 años	7,250.00	2.7	2.4	2.7	1.4	1.2	2.0	2.6
	8-11 años	9,224.00	2.0	1.7	1.9	1.6	1.4	2.0	2.3
	12-14 años	14,654.00	1.4	1.2	1.7	1.9	1.2	2.0	1.8
	15 o + años	43,507.00	1.0	1.0	1.3	2.8	1.6	1.9	1.2
Total		**10,365.00**	**2.2**	**2.2**	**2.1**	**1.9**	**1.3**	**2.0**	**2.1**

Fuente: SAM.
Elaboración propia.

La tabla 6 muestra los efectos distributivos de los aumentos de manera más sintética, con base en variaciones de un índice de Gini estilizado, esto es, entre grupos familiares. Los resultados son consistentes con las tablas anteriores; en el caso de los servicios sociales, la progresividad o regresividad de los gastos en educación y salud dependen de la elección de incorporar o no el consumo de dichos servicios al ingreso familiar. En caso de que se opte por incorporarlos, entonces ambos son progresivos; el incremento de 1% del PIB en el gasto de salud da la oportunidad de una disminución de 1.47% en el índice; en el caso de la educación, la caída es un poco menor: 1.09%. La exportación de *commodities*, a su vez, tiene efectos básicamente neutros, con un aumento insignificante en el índice de Gini.

Entre las transferencias, los incrementos en el BPC y en el PBF son claramente los que más contribuyen a la caída de la desigualdad (-2.33 y -2.15%, respectivamente). El RGPS se muestra aún más

progresivo que una transferencia hipotética igualitaria y el RPPS se presenta, nuevamente, más regresivo que los intereses de la deuda pública.

Tabla 6

Índice de Gini entre tipos de familias después de las simulaciones y variación porcentual en relación con el índice observado (G0= 0.3805)

Choque de 1% del PIB en:		Gini entre los grupos (G1)	Variación (%): (G1-G0)/ G0
Servicios y actividades productivos	Salud con apropiación	0.3749	-1.47
	Educación con apropiación	0.3764	-1.09
	Exportaciones de *commodities*	0.3807	0.05
	Salud sin apropiación	0.3810	0.14
	Educación sin apropiación	0.3812	0.18
Transferencias e intereses	BPC	0.3716	-2.33
	PBF	0.3723	-2.15
	RGPS	0.3759	-1.22
	Transferencia igualitaria	0.3762	-1.13
	Transferencia neutra	0.3804	-0.01
	Intereses de la deuda pública	0.3809	0.11
	RPPS	0.3839	0.89

Fuentes: SAM y estimativa de distribución de los gastos con educación y salud (anexo 1).
Elaboración propia.

En este punto, cabría preguntar: ¿son significativas las contribuciones de cada una de las políticas para la caída de la desigualdad? Parece que sí. Para que se pueda tener un parámetro de comparación, la reducción reciente en la desigualdad brasileña entre 2003 y 2008, medida por Gini, ocurrió con una velocidad promedio de -1.3% al año (aa). O sea, algunos gastos sociales más progresivos, si se expanden, pueden contribuir sustancialmente a la disminución de la concentración del ingreso en Brasil.

En resumen, una vez aceptados los presupuestos de este ejercicio, se verán resultados bastante consistentes acerca del papel virtuoso del gasto social y, más específicamente, de las transferencias de ingresos dirigidas a los más pobres. La gráfica 3 muestra el cruce de los datos

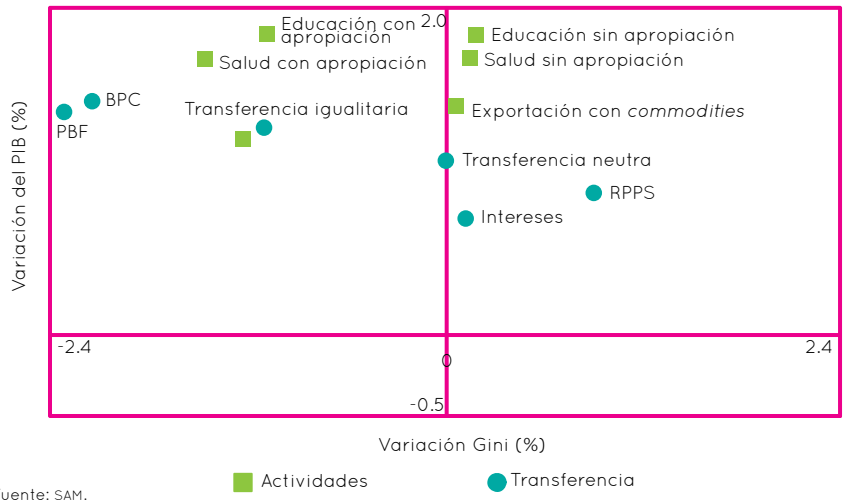
comentados; en el eje vertical, se tiene la variación porcentual del PIB provocada por el aumento mencionado en diversas actividades y transferencias; en el eje horizontal, la variación porcentual del índice de Gini estilizado derivado del mismo incremento.

Si se asume que la meta es conseguir unir el crecimiento económico y la caída de la desigualdad, entonces todos los puntos del cuadrante de la izquierda contribuyen a este objetivo. Pero aun en lo relacionado con las transferencias de ingresos, se ve que no hay, en absoluto, un *trade-off* entre crecimiento y equidad, al contrario: los aumentos de 1% del PIB en el PBF y en el BPC provocan, al mismo tiempo, la mayor variación positiva del PIB y la mayor caída en la desigualdad. El RGPS queda un poco atrás en ambas cuestiones, pero también desempeña un papel positivo, muy parecido al de una transferencia hipotética igualitaria. Los incrementos en el pago de intereses y en el RPPS, por otro lado, contribuyen poco al crecimiento y aumentan la concentración de ingresos.

En relación con los servicios y las actividades productivas, se ve que si se contabiliza en el ingreso de las familias el consumo de los servicios públicos de educación y salud, entonces los choques en estas dos áreas también generan desgloses muy positivos tanto en términos de crecimiento como de distribución de ingresos.

Gráfica 3

Variación porcentual del PIB (eje y) y del índice de Gini estilizado (eje x) derivada de cada simulación



Fuente: SAM.
Elaboración propia.

5. Consideraciones finales

La política social responde por una fracción considerable del gasto público en Brasil y está constantemente en el centro del debate político, pero sus efectos macroeconómicos permanecen poco analizados. En este texto la intención fue contribuir a llenar esta laguna, construyendo una Matriz de Contabilidad Social para Brasil en 2006 e investigando los efectos que tienen en el PIB y en la distribución del ingreso los incrementos exógenos de los principales rubros del gasto social.

La construcción de una SAM requiere de un alto nivel de rastreo de los flujos económicos y exigió la suplementación de las informaciones del SCN y de la MIP con datos de registros administrativos e investigaciones domiciliares.

A partir de ahí, se inició un análisis de los multiplicadores de dicha matriz, lo que implicó la aceptación de diversos presupuestos razonablemente sólidos, en especial, la elasticidad perfecta de la oferta (precios fijos). No obstante, la metodología es adecuada para delinear la importancia de los diversos componentes del gasto social en el crecimiento económico y en la distribución del ingreso.

Los resultados sustentan la tesis de que el gasto social cumple un papel importante y dinámico en la economía brasileña. Del lado de los servicios, se encuentran multiplicadores del PIB considerablemente mayores en los gastos de salud (1.70) y educación (1.85) que en el promedio del gasto autónomo (1.57) o en la exportación de *commodities* (1.40). Estos resultados deben ser interpretados de forma cautelosa, en función de los supuestos del modelo, pero, de cualquier manera, llaman la atención hacia las virtudes del gasto social que, además de generar bienestar por la prestación gratuita de servicios fundamentales, también contribuye de forma significativa al crecimiento económico y a la reducción de la desigualdad de ingresos en el país.

La misma conclusión se puede extender a las transferencias sociales, principalmente a aquéllas que redistribuyen el ingreso: cuanto mayor sea la progresividad, mayor será la contribución al crecimiento económico; eso lleva al mejor de los escenarios en caso de que el objetivo sea simultáneamente el crecimiento y la reducción de la desigualdad. No hay ninguna compensación entre ambos: los aumentos del gasto en el PBF y en el BPC para adultos mayores pobres son los que más contribuyen a las dos metas. El gasto en seguridad social también es benéfico en ambas cuestiones y su importancia queda clara cuando se constata que sus efectos son bastante similares a los de una hipotética transferencia

igualitaria. En ese sentido, las soluciones aparentemente innovadoras que surgen en medio del clamor por reformas, como las actuales propuestas de transferencias universales básicas, pueden ser redundantes.

De los gastos sociales analizados, sólo las transferencias del RPPS tienen efectos cuestionables, toda vez que su contribución al crecimiento del PIB es pequeña y su impacto distributivo es regresivo. Lo mismo se puede decir del pago de intereses de la deuda pública, ya que contribuye escasamente a la dinámica económica y empeora la distribución del ingreso, con el agravante de presentar una enorme salida de recursos hacia el exterior.

Juntos, los gastos sociales que promueven crecimiento y equidad –RGPS, salud, educación, PBF y BPC– corresponden a cerca de 70% del gasto social total del gobierno (tabla 1). Dichas cifras colman el papel fundamental desempeñado por este tipo de gasto en la dinámica macroeconómica brasileña. Además de la expansión de éstos, una agenda futura de crecimiento con desarrollo social debe buscar la reducción del pago de intereses a la deuda pública y un cambio en el perfil de las jubilaciones y las pensiones del sector público, los cuales reflejan la estructura bastante desigual de los propios funcionarios públicos en activo.

Es imperioso reconocer que, hasta el momento, no existen justificaciones aparentes para que el gasto social se discuta como una carga sobre las cuentas públicas. Por el contrario, los resultados obtenidos en este ejercicio sugieren que las políticas sociales tienen un papel central para que se puedan alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de disminución de las desigualdades.

Barro, R. J. (2009), "Voodoo Multipliers", en *The Economist's Voice*, vol. 6, núm. 2.

Barro, R. J. y C. J. Redlick (2009), "Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes", en *Working Paper*, núm. 15369, Cambridge, NBER.

Barros, R. P., M. Carvalho y S. Franco (2007), "El papel de las transferencias públicas en la caída reciente de la desigualdad de ingresos brasileña", en Barros, R. P., M. N. Foguel y G. Ulyssea (Org.), *Desigualdad de ingresos en Brasil: un análisis de la caída reciente*, vol. 2, Brasilia, IPEA.

Blanchard, O. y R. Perotti (1999), "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output", en *Working Paper*, núm. 7269, Cambridge, NBER.

Dornbusch, R. y S. Fischer (1991), *Macroeconomia*, São Paulo, Makron, Mc Graw-Hill.

Foguel, M. N. y R. P. Barros (2008), "The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series cross-section sample of Brazilian municipalities", en *Encuentro Nacional de Economía*, núm. 36, Salvador, ANPEC.

Hill, G. (2009), "Robert J. Barro's 'Voodoo Multipliers' Misunderstands Keynes", en *The Economist's Voice*, vol. 6, núm. 4.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2008), "Sistemas de cuentas nacionales", en *Serie Reportes Metodológicos*, núm. 24, Río de Janeiro.

IPEA (2007), *Boletín de Políticas Sociales: acompañamiento y análisis*, núm. 13, Brasilia, IPEA.

Juhn, C., K. M. Murphy y B. Pierce (1993), "Wage inequality and the rise in returns to skill", en *The Journal of Political Economy*, núm. 3, vol. 101.

Ministerio de la Planeación, Presupuesto y Gestión (MPOG) (2007), *Boletín Estadístico de Personal*, núm. 129, enero, Brasilia.

Pereira, T. R. y N. A. Simões (2010), "El papel del BNDES en la asignación de recursos: evaluación del costo fiscal del préstamo de R$ 100 mil millones concedido por la Unión en 2009", en *Revista del BNDES*, núm. 33.

Possas, M. L. (1987), *Dinámica de la economía capitalista: un abordaje teórico*, São Paulo, Brasiliense.

Pyatt, G. y J. Round (1979), "Accounting and fixed price multipliers in a social accounting matrix framework", en *The Economic Journal*, núm. 89.

Ramos, C. A. (2001), "Aspectos distributivos del gasto público en la salud", en *Planeación y Políticas Públicas*, núm. 24.

Ribeiro, M. B. (en prensa), "Un análisis de la carga tributaria bruta y de las transferencias de asistencia y previsión en Brasil en el periodo 1995-2009: evolución, composición y sus relaciones con la regresividad y la distribución de ingresos", en Ribeiro, M. B. (Org.). *Justicia Tributaria*, Brasilia, IPEA.

Robinson, S. (1989), "Multisectoral Models", en Chenery, H. y Srinivasan, T. (Ed.). *Handbook of Development Economics*, vol. 2, Nueva York, Elsevier.

Santos, C. H. (2010), "Panorama de las financias públicas brasileñas 2008/2009", en Santos, C. H. (Org.), *Justicia Tributaria*, Brasilia, IPEA.

Silva, A. C. M. (1999), *Macroeconomía sin equilibrio*, Petrópolis, Vozes.
Silveira, F. G. (2008), *Tributación, previsión y asistencia social: impactos distributivos*, tesis doctoral, Universidad de Campinas, São Paulo, IE.
Soares, F. V. *et al.* (2006), "Programas de transferencia de ingresos en Brasil: impactos sobre la desigualdad", en Barros, R. P., M. N. Foguel y G. Ulyssea, (Org.). *Desigualdad de los ingresos en Brasil: un análisis de la caída reciente*, vol. 2, Brasilia, IPEA.
Tourinho, O. A. F. (2008), "Matriz de Contabilidad Social (SAM) para Brasil de 1990 a 2005", en *Revista del BNDES,* vol. 14, núm. 29, Río de Janeiro, BNDS.
Tourinho, O. A. F., N. L. C. Silva, y Y. L. B. Alves (2006), "Una matriz de contabilidad social para Brasil en 2003", en *Texto para Discusión*, núm. 1242, Río de Janeiro, IPEA.

Anexo 1

1.1 Distribución de los ingresos y de los gastos sociales por tipos de familias

La SAM construida en este trabajo se basa en el desglose del sector institucional *familias* en 12 categorías, formadas por la combinación del área de vivienda de la familia (rural o urbana) con el rango de escolaridad del jefe del hogar (sin escolaridad, de 1 a 3 años de estudio, de 4 a 7, de 8 a 11, de 12 a 14 o de 15 o más años de estudio). De acuerdo con la Investigación Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) 2006, se puede ver en la tabla 7 que la desigualdad entre los 12 grupos representa entre 37 y 40% de la desigualdad total del ingreso domiciliar per cápita en Brasil. En la tabla 8, se observan algunas estadísticas descriptivas básicas.

Tabla 7

Desigualdad entre tipos de familia y desigualdad total según los indicadores Theil-T y Theil-L – Brasil, 2006

	Theil-T	Theil-L
A. Desigualdad total	0.576	0.632
B. Desigualdad entre tipos de familia	0.214	0.253
B / A (%)	37.1	40.0

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

Tabla 8

Estadísticas descriptivas básicas de los tipos familiares - Brasil, 2006[23]

Tipo de Familia	Población (%)	Ingresos (%)	Ingreso familiar per capita (R$ sep. 2006)
Rural, jefe sin escolaridad	6.1	2.0	160.00
Rural, jefe con 1 – 3 años	4.1	1.6	192.00
Rural, jefe con 4 – 7 años	4.6	2.4	254.00
Rural, jefe con 8 – 11 años	1.1	0.7	311.00
Rural, jefe con 12 – 14 años	0.8	0.7	443.00
Rural, jefe con 15 o más años	0.1	0.3	1,478.00
Urbana, jefe sin escolaridad	10.1	4.9	241.00
Urbana, jefe con 1 – 3 años	10.7	6.2	287.00
Urbana, jefe con 4 – 7 años	24.5	17.6	355.00
Urbana, jefe con 8 – 11 años	12.4	10.8	432.00
Urbana, jefe con 12 – 14 años	19.0	26.9	699.00
Urbana, jefe con 15 o más años	6.5	25.8	1,944.00
Total	**100**	**100**	**490.00**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

La construcción de la SAM exigió que los valores atribuidos al sector institucional *familias* en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) se distribuyeran entre las categorías creadas. Para eso, fue necesario recurrir a datos administrativos y bases de datos públicos, como la PNAD y la Investigación de Presupuestos Familiares (POF). Dado que no todas las informaciones estaban disponibles para 2006 y, además de eso, los totales no siempre son los mismos del SCN, la estrategia adoptada fue, en cada caso, repartir el total de los bancos de datos de la mejor manera posible entre los tipos de familias y, a continuación, distribuir el total encontrado en el sistema de acuerdo con las fracciones estimadas. Por ejemplo, si las familias del área rural cuyos jefes no tienen escolaridad formal reciben, en la PNAD, 6% de las transferencias totales distribuidas a título de jubilaciones y pensiones,

[23] El ingreso per cápita difiere de las cantidades presentadas anteriormente porque consiste sólo en el ingreso registrado en la PNAD, lo que excluye, por ejemplo, los alquileres contabilizados y los ajustes hechos para los totales del SCN.

se asumió que este grupo también recibe 6% de las mismas transferencias que constan en el SCN. Las reglas para la división de ingresos, impuestos y gastos públicos sociales son explicadas a continuación.

1.2 Ingresos

El desglose de los ingresos fue hecho en seis grandes rubros que contiene subdivisiones: abono salarial, Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) y seguro de desempleo; alquileres recibidos y contabilizados; jubilaciones y pensiones; ingreso del trabajo–salarios y excedente operacional bruto; ingreso de programas de transferencia, del BPC y de intereses, dividendos y afines.

1.2.1 Abono salarial, FGTS y seguro de desempleo

Estas transferencias aparecen en las cuentas económicas integradas en los agregados "beneficios de seguridad social en numerario" –D.621, que incluye RGPS, seguro de desempleo y abono salarial– y "beneficios sociales con constitución de fondos" –D.622, que incluye los retiros del FGTS, del fondo remanente del Programa de Integración Social (PIS)/Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público (PASEP), como los beneficios de provisión pagados por las administraciones públicas a sus funcionarios, excepto los beneficios considerados en el circuito de las contribuciones sociales contabilizadas. Para separar en estos agregados el monto de los beneficios que interesa, se recurrió a los valores informados por el SIAFI del gobierno federal, en el caso del abono salarial y del seguro de desempleo y a las demostraciones contables del FGTS-CEF, ejercicio 2006, en el caso de los retiros del FGTS. Las distribuciones porcentuales de estos tipos de ingresos fueron obtenidas directamente de la POF 2002-2003, como muestra la tabla 9.

Tabla 9

Distribución del abono salarial, FGTS y seguro de desempleo – Brasil, 2002-2003 (%)

Tipo de familia	Abono salarial	FGTS	Seguro de desempleo
Rural, sin escolaridad	1.4	0.3	0.8
Rural, jefe con 1 - 3 años	1.8	0.5	2.0
Rural, jefe con 4 - 7 años	3.2	0.9	2.6
Rural, jefe con 8 - 11 años	1.4	0.3	0.6
Rural, jefe con 12 - 14 años	2.0	0.1	0.2
Rural, jefe con 15 o más años	0.1	0.0	0.0
Urbana, sin escolaridad	4.2	2.4	4.7
Urbana, jefe con 1 - 3 años	7.1	5.4	12.1
Urbana, jefe con 4 - 7 años	22.9	18.4	35.0
Urbana, jefe con 8 - 11 años	17.8	11.8	18.7
Urbana, jefe con 12 - 14 años	35.3	22.7	19.9
Urbana, jefe con 15 o más años	2.8	37.3	3.2
Total	**100**	**100**	**100**

Fuentes: POF 2002-2003.
Elaboración propia.

1.2.2 Alquileres recibidos e imputados

El valor de los alquileres recibidos y contabilizados se incluye en el SCN en el agregado de Excedente Operacional Bruto (EOB) junto a las ganancias de las empresas. Como el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) no divulgó en 2006 la proporción de los alquileres en el ingreso de capital de las familias, se usó la participación encontrada en la PNAD por medio de los procedimientos a continuación mencionados.

Para los alquileres recibidos que capta la PNAD bastó una tabulación simple para verificar su distribución entre los tipos de familias. Los alquileres contabilizados consisten en un estimado del valor del alquiler para las familias que habitan en viviendas propias. Para ello, se aplica una regresión por mínimos cuadrados ordinarios a las viviendas alquiladas, con el logaritmo natural del valor del alquiler como variable dependiente y variables relativas a las características de los inmuebles y a las condiciones de vida de las familias como variables independientes.

Después se utilizan los coeficientes estimados para calcular los valores predichos para las viviendas propias, adicionando un término aleatorio de error. Los porcentajes apropiados por cada tipo de familia están enlistados en la tabla 10.

Tabla 10

Distribución de los alquileres recibidos y de los imputados por tipos de familia – Brasil, 2006 (%)

Tipo de familia	Alquileres recibidos	Alquileres contabilizados
Rural, jefe sin escolaridad	0.3	1.5
Rural, jefe con 1 - 3 años	0.6	1.3
Rural, jefe con 4 - 7 años	1.5	2.1
Rural, jefe con 8 - 11 años	0.9	0.6
Rural, jefe con 12 - 14 años	1.0	0.6
Rural, jefe con 15 o má saños	0.3	0.2
Urbana, sin escolaridad	2.8	6.2
Urbana, jefe con 1 - 3 años	6.0	8.3
Urbana, jefe con 4 - 7 años	17.2	21.9
Urbana, jefe con 8 - 11 años	10.2	12.7
Urbana, jefe con 12 - 14 años	28.0	26.5
Urbana, jefe con 15 o más años	31.2	18.0
Total	**100**	**100**

Fuentes: NAD 2006.
Elaboración propia.

1.2.3 Jubilaciones y pensiones

Como la PNAD capta por separado las jubilaciones y pensiones de los regímenes públicos de previsión complementarios, para estos últimos bastó obtener el porcentaje apropiado por cada tipo de familia. En el caso de los regímenes públicos, el procedimiento se volvió más complicado debido a la necesidad de separar los beneficios pagados por el Régimen General de Seguridad Social (RGPS) y por el Régimen Propio de Seguridad Social (RPPS)a los funcionarios públicos inactivos.

A pesar de la poca disponibilidad de datos de buena calidad, el proceso se facilitó por las características de cada régimen: el RGPS paga beneficios hasta un determinado tope[24] (R$2 801.56 en diciembre de 2006) y buena parte de los beneficios del RPPS está por encima del mismo. Entonces, para separar principalmente los rangos superpuestos, se cotejaron los datos del RGPS con los escasos datos disponibles sobre el servicio público en 2005. Desgraciadamente, la discriminación de los beneficios por rangos de valores sólo se puede obtener para los jubilados y pensionados civiles del Poder Ejecutivo Federal, que correspondían a cerca de 20% del total de beneficiarios del RPPS; se tomó esta distribución como representativa de la distribución general del RPPS. Se puede especular que tal procedimiento introduce sesgos en direcciones opuestas que, muy probablemente, acaban anulándose; por un lado, hay exclusión de los militares, del Ministerio Público de la Unión (MPU) y de los poderes Legislativo y Judicial, cuyas jubilaciones y pensiones tienden a ser más altas que las del Poder Ejecutivo;[25] por otro lado, es probable que los beneficios del Poder Ejecutivo Federal sean superiores a los pagos de los estados y, sobre todo, de los municipios. La escasez de datos no nos permitió averiguar empíricamente el saldo líquido de estos dos sesgos, de modo que en este trabajo simplemente se supone que ambos se cancelan y no influyen sobremanera en los resultados, lo que nos parece bastante plausible una vez que el problema sólo existe, de hecho, para aquellos rangos intermedios de ingreso en los que hay una superposición del RGPS al RPPS.

Puesto que los rangos obtenidos no eran exactamente los mismos, se adoptó el supuesto de una distribución lineal de los beneficios en cada rango. Finalmente, se cruzaron los valores declarados en la PNAD 2006 –como múltiplos del salario mínimo– con los porcentajes de las dos últimas columnas de la tabla 11 y se sortearon aleatoriamente los individuos entre los dos regímenes de acuerdo con ellos. El resultado final de las distribuciones se encuentra en la tabla 12.

[24] El RGPS paga sólo un número bastante residual de jubilaciones y pensiones por encima del tope, menos de 0.1% del total de estos beneficios en 2005.

[25] De acuerdo con el Ministerio de la Planeación, Presupuesto y Gestión (MPOG) (2007), en diciembre de 2006 existían aproximadamente 611 mil jubilados o pensionados civiles del Poder Ejecutivo Federal, 324 mil militares y 33 mil de los poderes Legislativo y Judicial. El beneficio promedio pagado a los primeros era de R$3 224.00 por R$3 874.00 de los militares y R$11 195.00 de los poderes Legislativo y Judicial. Según datos publicados en el Anuario Estadístico de Seguridad Social, del Ministerio de la Seguridad Social, disponible en: www3.dataprev.gov.br/infologo, y el RPPS pagaba en 2006 aproximadamente 3.1 millones de beneficios.

Tabla 11

Número de beneficios pagados por el RGPS y por el RPPS por rangos de ingreso – Brasil, 2005-2006[26]

Rangos de ingresos (múltiplos de SM)	Número de beneficios mensuales			Distribución relativa (%)	
	RGPS	RPPS	Total	RGPS	RPPS
<= 1	12,725,329	-	12,725,329	100	-
>1 y <= 3	4,161,216	9,339	4,170,555	99.8	0.2
>3 y <= 4	1,200,181	420,253	1,620,434	74.1	25.9
>4 y <= 5	841,522	557,225	1,398,747	60.2	39.9
>5 y <= 6	566,351	425,771	992,122	57.1	42.9
>6 y <= 7	121,791	363,012	484,803	25.1	74.9
>7 y <= 10	2,336	534,236	555,572	3.8	96.2
>10	7,210	796,925	804,135	9.0	99.1
Total	**19,644,936**	**3,106,761**	**22,751,697**		

Fuentes: Estimativa propia basada en la distribución de los funcionarios civiles y federales obtenida en Brasil (2007) y en los datos del Anuario Estadístico de Seguridad Social, del Ministerio de la Seguridad Social (MPS). Disponible en: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>.
Elaboración propia.

[26] Para el RGPS, se trata de la distribución en 2006; para el RPPS, se trata de los totales de 2006 divididos de acuerdo con la distribución de 2005 en múltiplos del salario mínimo.

Tabla 12

Distribución de las jubilaciones y pensiones complementarios del RGPS y del RPPS – Brasil, 2006 (%)

Tipo de familia	Jubilaciones complementarias	RGPS	RPPS
Rural, jefe sin escolaridad	0.6	6.3	0.0
Rural, jefe con 1 - 3 años	0.4	3.0	0.1
Rural, jefe con 4 - 7 años	0.8	3.0	0.3
Rural, jefe con 8 - 11 años	0.2	0.4	0.1
Rural, jefe con 12 - 14 años	0.3	0.4	0.5
Rural, jefe con 15 o más años	0.4	0.1	0.3
Urbana, sin escolaridad		13.8	1.5
Urbana, jefe con 1 - 3 años	5.0	13.5	2.4
Urbana, jefe con 4 - 7 años	14.8	25.2	10.7
Urbana, jefe con 8 - 11 años	11.4	9.3	8.7
Urbana, jefe con 12 - 14 años	28.8	16.1	27.3
Urbana, jefe con 15 o má saños	34.0	8.9	48.1
Total	**100**	**100.0**	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

1.2.4 Ingresos del trabajo y excedente operacional bruto

El SCN clasifica los ingresos del trabajo recibidos por las familias en tres categorías: remuneración de los empleados, EOB e ingreso mixto, para los trabajadores independientes. La PNAD no utiliza este tipo de clasificación, lo que volvió necesaria la elaboración de una estrategia para repartir el ingreso de los empleadores y las cuentas propias de la PNAD en un monto equivalente a la remuneración de su trabajo y otro equivalente a la del capital.

La estrategia elegida consiste en la creación de una distribución contrafactual a partir de la metodología desarrollada por Juhn, Murphe y Pierce (1993). Es decir, primero se aplicó una ecuación tradicional de salarios a los trabajadores formales e informales, y después se contabilizó un valor pronosticado para los empleadores y los independientes, manteniendo constantes los precios –esto es, los coeficientes estimados para los empleados– y la distribución de los residuos. Únicamente las cantidades

variaron; de esta forma, se obtuvo un valor pronosticado sobre cuál sería el ingreso de cada empleador independiente en el caso de que el individuo fuera un empleado. En los casos en que el valor fue inferior al ingreso efectivamente declarado, se consideró que el excedente representa la remuneración del capital, o sea, el EOB. En los casos en que fue superior al declarado, no se atribuyó ningún valor al EOB. Las tablas 13 y 14 muestran la distribución porcentual del ingreso del trabajo y del capital para trabajadores independientes y para empleadores, respectivamente. La tabla 15 ofrece la distribución final en la población.

Tabla 13

Decomposición del ingreso de los trabajadores independientes en remuneración del trabajo y del capital – Brasil, 2006 (%)

Tipo de familia	Trabajo	Capital	Total
Rural, jefe sin escolaridad	2	1	3
Rural, jefe con 1 - 3 años	2	1	3
Rural, jefe con 4 - 7 años	4	2	5
Rural, jefe con 8 - 11 años	1	1	2
Rural, jefe con 12 - 14 años	1	0	1
Rural, jefe con 15 o más años	0	0	0
Urbana, sin escolaridad	4	1	4
Urbana, jefe con 1 - 3 años	5	1	7
Urbana, jefe con 4 - 7 años	16	5	21
Urbana, jefe con 8 - 11 años	9	3	12
Urbana, jefe con 12 - 14 años	15	7	22
Urbana, jefe con 15 o más años	14	6	20
Total	**73**	**27**	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

Tabla 14

Descomposición del ingreso de los empleadores en remuneración del trabajo y del capital – Brasil, 2006 (%)

Tipo de familia	Trabajo	Capital	Total
Rural, jefe sin escolaridad	0	0	0
Rural, jefe con 1 - 3 años	0	1	1
Rural, jefe con 4 - 7 años	1	1	2
Rural, jefe con 8 - 11 años	0	0	1
Rural, jefe con 12 - 14 años	0	1	1
Rural, jefe con 15 o más años	0	0	1
Urbana, sin escolaridad	1	1	1
Urbana, jefe con 1 - 3 años	1	1	2
Urbana, jefe con 4 - 7 años	7	6	13
Urbana, jefe con 8 - 11 años	6	5	11
Urbana, jefe con 12 - 14 años	19	14	33
Urbana, jefe con 15 o más años	20	15	35
Total	**55**	**45**	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

Tabla 15

Distribución del ingreso del trabajo y del capital – Brasil, 2006 (%)

Tipo de familia	Trabajo	Capital	Total
Rural, jefe sin escolaridad	1	0	1
Rural, jefe con 1 - 3 años	1	0	1
Rural, jefe con 4 - 7 años	2	0	2
Rural, jefe con 8 - 11 años	1	0	1
Rural, jefe con 12 - 14 años	1	0	1
Rural, jefe con 15 o más años	0	0	0
Urbana, sin escolaridad	3	0	4
Urbana, jefe con 1 - 3 años	5	0	5
Urbana, jefe con 4 - 7 años	15	2	17
Urbana, jefe con 8 - 11 años	10	1	11
Urbana, jefe con 12 - 14 años	25	4	29
Urbana, jefe con 15 o más años	23	3	27
Total	**88**	**12**	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

1.2.5 Ingresos de programas de transferencia, del Beneficio de Prestación Continuada y de intereses, dividendos y afines

La PNAD, desgraciadamente, integra todos estos ingresos en una única variable residual denominada *otros ingresos*, por lo que fue necesario utilizar un procedimiento que combinara los métodos de Soares *et al.* (2006) y de Foguel y Barros (2008) para aislar cada fuente.

Para ello, el primer paso fue separar los ingresos del BPC cruzando la información del suplemento específico de transferencias de ingresos de la PNAD 2006 con el valor declarado en otros ingresos: se retiró el valor de un salario mínimo (en esa época, R$350.00) de todos los moradores que recibían el BPC y que declararon R$350.00 o más en esta categoría. Después, se compatibilizó el número de beneficios por vivienda con el declarado en el suplemento.

El paso siguiente consistió en la separación del ingreso de los programas sociales. El suplemento de la PNAD 2006 pregunta específicamente si la vivienda recibía el beneficio del PBF, el Programa de

Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y otros programas. En el caso del PETI, se pregunta también sobre el número de beneficios. La estrategia adoptada fue sumar los otros ingresos de todos los miembros de cada vivienda y retirar el mayor valor posible de acuerdo con los beneficios declarados, como en la tabla 16. En el caso de los otros beneficios, debido a la falta de información detallada, se optó por un tope equivalente al del BPC. Una vez sustraídas las transferencias, el valor restante de los otros ingresos se consideró con intereses y dividendos. La distribución final se encuentra en la tabla 17.

Tabla 16

Valores típicos atribuidos a las principales transferencias registradas por el suplemento de la PNAD 2006

Beneficio recibido	Valor máximo posible en 2006 (R$)
Sólo el PBF	95.00
Sólo el PETI	40.00 por beneficio
Sólo "otros beneficios"	350.00
PBF y PETI	95.00 + 40.00 por beneficio
PBF y "otros beneficios"	445.00
PETI y "otros beneficios"	40.00 por beneficio + 350.00
PBF, PETI y "otros beneficios"	445.00 + 40.00 por beneficio

Fuente: Valores administrativos de los beneficios de la época informados por el gobierno federal.
Elaboración propia.

Tabla 17

Distribución de los programas de transferencia de ingresos, de BPC e intereses, dividendos y afines – Brasil, 2006 (%)

Tipo de familia	Transferencias	BPC	Intereses y afines
Rural, jefe sin escolaridad	13.5	11.9	1.9
Rural, jefe con 1 - 3 años	8.7	4.2	2.2
Rural, jefe con 4 - 7 años	7.5	3.1	2.3
Rural, jefe con 8 - 11 años	1.5	0.5	0.5
Rural, jefe con 12 - 14 años	0.6	0.3	0.3
Rural, jefe con 15 o más años	0.0	0.1	0.2
Urbana, sin escolaridad	15.0	30.1	5.1
Urbana, jefe con 1 - 3 años	13.6	17.6	5.2
Urbana, jefe con 4 - 7 años	24.4	20.3	13.9
Urbana, jefe con 8 - 11 años	8.6	6.4	11.6
Urbana, jefe con 12 - 14 años	6.3	4.8	22.1
Urbana, jefe con 15 o más años	0.2	0.7	34.7
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

1.3 Contribuciones e impuestos

Las contribuciones y los impuestos pagados por las familias se dividieron en dos grandes grupos: las contribuciones de seguridad social y los impuestos directos e indirectos.

1.3.1 Contribuciones de seguridad social

Las contribuciones de seguridad social fueron contabilizadas en la PNAD 2006 de acuerdo con las reglas en vigor en aquel año, listadas en la tabla 18. La distribución entre los tipos de familias se muestra en la tabla 19.

Tabla 18

Reglas y alícuotas de las contribuciones de seguridad social – Brasil, 2006

Categoría	Rango de ingresos		Alícuota
	De	Hasta	
Empleados formales	350.00	840.55	7.65
Empleados formales	840.56	1,050.00	8.65
Empleados formales	1,050.01	1,400.91	9.0
Empleados formales	1,400.92	2,801.82	11.0
Empleados formales	2,801.83	∞	11.0% de R$ 2,801.82
Militares		Todas	10.5
Funcionarios públicos	Todas	Todas	11.0
Contribuyentes individuales y facultativos	350	2,801.82	20.0
Contribuyentes individuales y facultativos	2801.83	∞	20.00 de R$ 2,801.82
Inactivos		4,482.91	-
Inactivos		∞	11.0 % de R$ 4,482.91

Fuente: MPS.

Tabla 19

Distribución de las contribuciones de seguridad social – Brasil, 2006

Tipo de familia	Contribuciones de seguridad social
Rural, jefe sin escolaridad	0.5
Rural, jefe con 1 - 3 años	0.9
Rural, jefe con 4 - 7 años	1.9
Rural, jefe con 8 - 11 años	0.6
Rural, jefe on 12 - 14 años	0.8
Rural, jefe con 15 o más años	0.3
Urbana, jefe sin escolaridad	2.4
Urbana, jefe con 1 - 3 años	4.0
Urbana, jefe con 4 - 7 años	14.7
Urbana, jefe con 8 - 11 años	11.2
Urbana, jefe con 12 - 14 años	32.6
Urbana, jefe con 15 o más años	29.9
Total	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

1.3.2 Impuestos directos e indirectos

La distribución de los impuestos directos e indirectos se obtuvo con base en la POF 2002-2003, a partir de la metodología desarrollada por Silveira (2008). Los impuestos directos comprenden, esencialmente, el Impuesto Sobre la Renta de Persona Física (ISRPF), el Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) y el Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana (IPTU); los indirectos incluidos fueron el Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS), el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), la Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE) y el PIS. La tabla 20 contiene los resultados.

Tabla 20

Distribución de los tributos directos e indirectos – Brasil, 2002-2003 (%)

Tipo de familia	Impuestos directos	Impuestos indirectos
Rural, jefe sin escolaridad	0.2	1.5
Rural, jefe con 1 - 3 años	0.4	2.3
Rural, jefe con 4 - 7 años	0.9	2.6
Rural, jefe con 8 - 11 años	0.3	0.6
Rural, jefe con 12 - 14 años	0.4	0.5
Rural, jefe con 15 o más años	0.3	0.2
Urbana, jefe sin escolaridad	1.6	4.5
Urbana, jefe con 1 - 3 años	5.1	9.0
Urbana, jefe con 4 - 7 años	13.3	20.8
Urbana, jefe con 8 - 11 años	8.3	12.6
Urbana, jefe con 12 - 14 años	26.1	25.1
Urbana, jefe con 15 o más años	43.1	20.3
Total	**100**	**100**

Fuente: POF 2002-2003.
Elaboración propia.

1.4 Gastos públicos sociales

Los dos grandes rubros del gasto público social que se tuvieron que dividir entre las familias para calcular la distribución de ingresos con el consumo involucrado fueron educación y salud pública.

1.4.1 Educación

Los recursos gastados por el gobierno en la educación pública por nivel educativo se obtuvieron a partir de datos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas "Anísio Teixeira" (INEP) para 2006, conforme a la tabla 21. Después, en la PNAD 2006, se atribuyeron los valores a los individuos usuarios de la educación pública, resultando en la distribución mostrada en la tabla 22.

Tabla 21

Estimativa de inversión pública directa en educación por estudiante y nivel – Brasil, 2006 (R$)

Inversión pública directa por estudiante						
Niveles de educación						
Año	Edu-cación básica	Edu-cación infantil	Educación fundamental		Edu-cación media	Edu-cación superior
			De 1º a 4º grado	De 5º a 8º grado		
2006	1,773.00	1,533.00	1,825.00	2,004.00	1,417.00	11,820.00

Fuente: INEP.

Tabla 22

Distribución de los gastos públicos en educación - Brasil, 2006 (%)

Tipo de familia	Educación pública
Rural, jefe sin escolaridad	7.0
Rural, jefe con 1 - 3 años	4.5
Rural, jefe con 4 - 7 años	5.0
Rural, jefe con 8 - 11 años	1.1
Rural, jefe con 12 - 14 años	0.9
Rural, jefe con 15 o más años	0.1
Urbana, jefe sin escolaridad	9.9
Urbana, jefe con 1 - 3 años	10.5
Urbana, jefe con 4 - 7 años	24.7
Urbana, jefe con 8 - 11 años	12.6
Urbana, jefe con 12 - 14 años	18.4
Urbana, jefe con 15 o más años	5.3
Total	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

1.4.2 Salud

Para la distribución de los gastos gubernamentales en salud entre las familias brasileñas se empleó una metodología basada en el trabajo de Ramos (2001) con la PNAD 1998. En el presente caso, sin embargo, se

optó por utilizar el anexo de salud de la PNAD 2003, así como los datos del Sistema de Informaciones de Ambulatorio/Sistema de Informaciones Hospitalarias (DATASUS), de la ejecución presupuestal del Ministerio de la Salud (MS) y del Sistema de Información sobre Presupuesto Público en Salud (SIOPS) para los estados y municipios.

En primer lugar, se dividió toda la ejecución presupuestal del MS, en 2003, en seis grandes grupos y 26 subgrupos, conforme la tabla 23. Para compatibilizar con el SCN, los únicos gastos excluidos fueron aquéllos relativos al personal inactivo, amortizaciones, intereses e inversiones.

Tabla 23

Gasto público federal en salud – Brasil, 2003

Grupo grande	Subgrupo	Valor del gasto en 2003 (R$)	%
Hospitalizaciones	Obstetricia	865,349,095	3.3
	Pediatría	765,699,275	2.9
	Psiquiatría	545,615,197	2.1
	Otras hospitalizaciones	4,677,463,498	17.7
	Instituto Nacional del Cáncer (INCA) y pioneras sociales	328,395,713	1.2
Atenciones ambulatorias	Consultas médicas	630,149,443	2.4
	Consultas odontológicas	39,886,797	0.2
	Consultas con otros profesionales	644,765,640	2.4
	Quimioterapia, hemodiálisis y afines	1,691,798,413	6.4
Atenciones ambulatorias	Inyecciones y curaciones	30,351,252	0.1
	Cirugía en ambulatorio	347,185,700	1.3
	Yeso o inmovilización	238,561,843	0.9
	Estudios complementarios	2,534,238,158	9.6
	Otro tipo de atención	242,577,992	0.9
	Atención básica y atención a usuarios del Programa Salud de la Familia	3,519,620,073	13.4
	Vacunas y vacunaciones	409,603,455	1.6
	Programa de Expansión y Consolidación de la Salud de la Familia (PROESF)	13,629,000	0.1
Otros	Hospitales propios del Fondo Nacional de Salud (FNS)	213,421,462	0.8
	Agencia Nacional de Salud Suplementar (ANSS)	59,761,795	0.2
	Mantenimiento del Sistema Único de Salud (SUS) - diversos	492,722,473	1.9
Medicamentos	Farmacia básica	176,643,969	0.7
	Enfermedad de transmisión sexual	633,974,908	2.4
	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida	550,999,998	2.1
	Medicaciones excepcionales	516,000,000	2.0
Personal activo	Personal activo	3,330,832,338	12.6
Servicios públicos	Mantenimiento de unidades indígenas	136,889,214	0.5
	Programas universales de investigación científica	2,643,740,473	10.0
	Banco KFW en Ceará y Piauí	6,700,000	0.0
	Prevención de cáncer cervico-uterino	71,265,170	0.3
Total		**26,357,842,344**	**100**

Fuente: Ejecución presupuestal del Ministerio de Salud, 2003.

Para los gastos de hospitalización, el agrupamiento en cuatro categorías se hizo para volver los datos compatibles con la pregunta de la PNAD 2003, relativa a las hospitalizaciones ocurridas en los últimos 12 meses. Se consideraron ingresos pediátricos de niños de hasta 11 años. Es decir, para los cuatro primeros subgrupos simplemente se dividió el valor total gastado por el MS entre el número de hospitalizaciones declaradas en la PNAD, ponderadas por el número de días que cada paciente dijo haber estado hospitalizado. Para el último subgrupo –INCA y pioneras sociales– se dividió el valor del gasto por igual entre todos los pacientes que fueron clasificados en la PNAD como otras hospitalizaciones.

En relación con las atenciones ambulatorias, las categorías fueron, en la medida de lo posible, compatibilizadas con las opciones de la pregunta de la PNAD sobre las atenciones en las últimas dos semanas. Ésta es básicamente una versión expandida y revisada de la elaborada por Ramos (2001) para 1998, que no se pudo aplicar directamente en función de los cambios en la clasificación de los procedimientos en los Sistemas de Informaciones Ambulatorias (SIA) y del Sistema de Informaciones Hospitalarias (SIH) y de la incorporación de nuevos procedimientos.

De esta manera, las consultas médicas, odontológicas y con otros profesionales de la salud, las inyecciones y curaciones, las cirugías ambulatorias, las inmovilizaciones, los estudios complementarios y demás atenciones se distribuyeron según el promedio simple del valor gastado por el número de atenciones en cada categoría. Para distribuir los gastos por atenciones de alta complejidad, que en 1998 tuvo que distribuir de forma *ad hoc* Ramos (2001), se aprovechó la inclusión de la categoría "quimioterapia, hemodiálisis y afines" en la PNAD 2003. Una vez más, el valor contabilizado fue la división del valor total entre el número de atenciones. De la misma forma, las vacunas y las vacunaciones se distribuyeron por igual entre los pacientes que dijeron haber buscado el SUS con esta finalidad.

La Investigación Agropecuaria Brasileña (PAB) y el Programa de Salud de la Familia (PSF), a su vez, se dividieron de modo muy diferente al de Ramos; los valores de ambos se sumaron y repartieron por igual entre todos los individuos que dijeron haber tenido consultas médicas por el SUS o con un agente comunitario o cualquier atención pagada por el SUS en establecimientos de salud. Finalmente, el Proyecto de Expansión y Consolidación de la Salud de la Familia (PROESF) fue dividido por igual entre los beneficiarios del PAB y del PSF.

El grupo "otros" abarca tres subgrupos: los hospitales propios, que, a falta de mejores informaciones, obtuvieron su valor dividido por

igual entre los que utilizaron servicios ambulatorios o estuvieron internados en hospitales públicos del SUS; los gastos diversos, especialmente por mantenimiento administrativo, el DATASUS y los auxilios a funcionarios, cuyos valores fueron divididos por igual entre todos los que emplearon servicios ambulatorios u hospitalizaciones por el SUS, y los gastos de la Agencia Nacional de Salud (ANS), que se repartieron por igual entre los usuarios del sector privado.

En cuanto a los medicamentos, la división de los rubros *farmacia básica* y *adquisición y distribución de medicamentos* fue idéntica a la de Ramos (2001); los valores se repartieron por igual entre todos los pacientes que afirmaron haber recibido medicamentos gratuitos –incluso una muestra gratuita– en la última consulta médica. Ante la imposibilidad de identificar en la PNAD los posibles beneficiarios de medicamentos para las Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS/SIDA), el valor de éstos se dividió por igual entre toda la población brasileña. Por último, los medicamentos excepcionales fueron prorrateados de acuerdo con la distribución de los procedimientos de alta complejidad.

El destino de los gastos en personal activo se vinculó con los órganos de trabajo. De esta forma, los gastos de la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), de la Fundación Nacional de Salud (FUNASA) y de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) se dividieron de forma universal e igualitaria. Los gastos del FNS y de hospitales específicos se repartieron entre los usuarios del SUS de forma igualitaria. El valor gastado en personal activo de la ANS fue repartido por igual entre usuarios del sector privado.

Finalmente, el último grupo está formado por servicios que constituyen bienes públicos. En el caso de los *gastos universales*, que incluyen el control de enfermedades endémicas, comunicación social y fomento a la investigación, el total fue repartido entre toda la población brasileña. Los gastos de manutención de las unidades indígenas se distribuyeron entre los que se declararon indígenas. Aquéllos de prevención del cáncer cérvico-uterino se distribuyeron entre mujeres usuarias del SUS. Por último, los gastos sociales del banco alemán KFW en Ceará y en Piauí se dividieron entre la población de cada estado.

Una vez distribuidos todos los gastos federales, se puede averiguar la proporción apropiada por cada tipo de familia. Para distribuir las erogaciones estatales, simplemente se replicó la distribución de los federales en cada estado; por ejemplo, el total gastado por el estado de São Paulo se dividió entre los 12 tipos de familias de aquel estado, siguiendo las mismas proporciones del gasto federal allá. Para los municipales,

se clasificaron los municipios brasileños en dos grupos: aquellos pertenecientes a las regiones metropolitanas (RM) de la PNAD y el resto del país.

En el primer caso, se repartieron los gastos de los municipios de las regiones de acuerdo con los federales por RM. Para el resto de los municipios, se hizo la suma de los gastos municipales en cada estado y se distribuyeron de acuerdo con los federales en servicios ambulatorios –incluso atenciones de alta complejidad– en los mismos estados. La tabla 24 muestra la repartición final del gasto público en salud entre los tipos de familias.

Tabla 24

Distribución del gasto público federal, estatal y municipal en salud - Brasil, 2003 (%)

Tipo de familia	Gasto público en salud
Rural, jefe sin escolaridad	5.0
Rural, jefe con 1 - 3 años	3.1
Rural, jefe con 4 - 7 años	3.3
Rural, jefe con 8 - 11 años	0.7
Rural, jefe con 12 - 14 años	0.4
Rural, jefe con 15 o más años	0.0
Urbana, jefe sin escolaridad	17.0
Urbana, jefe con 1 - 3 años	15.2
Urbana, jefe con 4 - 7 años	30.0
Urbana, jefe con 8 - 11 años	11.3
Urbana, jefe con 12 - 14 años	11.8
Urbana, jefe con 15 o más años	2.3
Total	**100**

Fuente: PNAD 2006.
Elaboración propia.

Anexo 2

Gastos del gobierno y otros gastos de acuerdo con el SCN y la descomposición de la SAM

Clasificación y fuente principal SCN 2006					Clasificación analítica SAM	Desagregación	Fuente	R$
Productos	Agropecuaria		TRU	Demanda final	Otros gastos corrientes en actividades			-
	Industria extractiva							-
	Industria de transformación							-
	Producción y distribución de electricidad y gas, agua, desechos y limpieza urbana							-
	Construcción civil							-
	Comercio							-
	Transporte, almacenaje y correo							-
	Servicios de información							-
	Intermediación financiera, seguros y seguridad complementaria y servicios relacionados							1,663
	Actividades inmobiliarias y de alquiler							-
	Otros servicios				Gasto social	Salud y educación mercantiles	IBGE, TRU 2006, 43 sectores x 80 productos	12,971
	Educación pública					Educación pública	BGE, TRU 2006, 43 sectores x 80 productos	90,935
	Salud pública					Salud pública	BGE, TRU 2006, 43 sectores x 80 productos	66,432
	Administración pública				Otros gastos corrientes en actividades			302,772
Factores	Ingresos de propiedad	Intereses	CEI	D.41	Gasto líquido con intereses			113,589

Continúa...

...continuación

Clasificación y fuente principal SCN 2006					Clasificación analítica SAM	Desagregación	Fuente	R$
Sectores institucionales	Empresas	Resultado del banco central	CEI	D.762	Otras transferencias			11,962
	Familias	Beneficios sociales excepto transferencias en especie	CEI	D.62	Gasto social	12 tipos de familia	Distribución basada en la PNAD, POF y diversos registros administrativos (ver anexo 1).	351,122
	Instituciones sin fines lucrativos	Transferencias corrientes diversas	CEI	D.75	Otras transferencias			9,271
	Gobierno		CEI	D.73	Otras transferencias			184,543
		Ajuste por la variación de la participación de las familias en los fondos de pensiones, FGTS y PIS/PASEP	CEI	D.8	Otros	No clasificado		15,898
		Beneficios de seguridad social en numerario	CEI	D.621	Gasto social	RGPS	SIAFI	161,618
						Seguro de desempleo	SIAFI	10,987
						Abono salarial	SIAFI	3,957
						No clasificado		95
		Beneficios sociales con institución de fondos y Beneficios sociales sin constitución de fondos	CEI	D.622 Y D.623		RPPS	Anuario Estadístico Previsión y STN – Ejecución presupuestal	101,286
						Retiros FGTS	Caixa Informe de Ejecución Financiera FGTS – Retiros	29,683
						No clasificado		8,326
		Beneficios de asistencia social en numerario	CEI	D.624		PBF, PETI y otros	Ministerio de Desarrollo Social – Matriz de Informaciones	9,553
						BPC	Sociales	9,719
Cuentas de acumulación	Ahorro bruto		CEI	B.12	Otros			(66,332)
Cuenta del resto del mundo	Cooperación internacional		CEI	D.74	Otros			264

Anexo 3

La SAM para 2006 (R$ millones)

		PRODUCTOS														ACTIVIDADES					
		Agropec	Ind extr	Ind trans	Prod/ dist	Con civil	Comercio	Transp	Serv info	Inter finan	Inmob alq	Otros	Educ púb	Salud púb	Adm púb	Agropec	Ind extr	Ind trans	Prod/ dist	Con civil	Comercio
PRODUCTOS	Agropec															19230	0	124518	0	0	0
	Ind extr															1609	7483	109603	5718	2703	0
	Ind trans															59029	20807	623959	12080	70158	25588
	Prod/dist															1557	4151	42447	34092	514	7749
	Con civil															0	1550	1736	9	3663	179
																0	0	3980	0	50	6086
	Transp															2781	11308	38006	2158	1070	15878
	Serv info															694	3918	16913	1897	501	5328
	Inter finan															1834	2997	34252	2362	1879	8059
	Imob alq															225	5360	8042	474	580	10320
	Otros															68	8661	33650	6975	3759	19959
	Educ pub																				
	Salud pub																				
	Adm pub															0	0	0	0	0	0
ACTIVIDADES	Agropec	183468	128	14971	0	0	8	0	0	0	18	0	0	0	0						
	Ind extr	0	123046	1684	0	25	81	0	0	0	263	0	0	0	0						
	Ind trans	0	3936	1384625	32	302	380	0	0	0	1218	0	0	0	0						
	Prod/dist	0	0	0	141730	0	0	0	0	0	389	60	0	0	0						
	Con civil	0	0	0	0	180558	0	0	0	0	606	0	0	0	0						
	Comercio	22894	2976	298505	0	2	-3891	1037	369	0	1455	9407	0	0	0						
	Transp	2508	3765	30508	0	3	84	158561	0	0	281	6	0	0	0						
	Serv info	0	0	3	0	0	-680	0	150951	0	207	2	0	0	0						
	Inter finan	0	0	0	0	0	0	0	0	225857	441	0	0	0	0						
	Inmob alq	0	0	2	0	0	61	0	0	0	188151	30	0	0	0						
	Otros	0	2	33	0	0	12889	0	0	0	20164	479840	0	0	0						
	Educ púb	5	0	9	0	0	0	0	0	0	32	407	90935	0	0						
	Salud púb	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1646	0	66432	0						
	Adm púb	165	0	1679	2744	0	1196	2236	208	0	622	7373	0	0	302772						
FACTORES	Trabajo															47003	11773	177957	16183	29210	107853
	Cuenta prop															34254	264	14234	0	19177	29076
	EOB															29156	46087	151666	59557	47574	92185

Continúa...

...continuación

		PRODUCTOS														ACTIVIDADES					
		Agro-pec	Ind extr	Ind trans	Prod/ dist	Con civil	Comer-cio	Transp	Serv info	Inter finan	Inmob alq	Otros	Educ púb	Salud púb	Adm púb	Agro-pec	Ind extr	Ind trans	Prod/ dist	Con civil	Comer-cio
SECTORES INSTITUCIONALES	Empresas																				
FAMILIAS	Rural <1																				
	Rural 1 – 3																				
	Rural 4 – 7																				
	Rural 8 - 11																				
	Rurai 12 – 14																				
	Rural 15+																				
	Urb < 1																				
	Urb 1 – 3																				
	Urb 4 – 7																				
	Urb 8 – 11																				
	Urb 12 – 14																				
	Urb 15+																				
	ISFL																				
	Renta de propiedad																				
	Capital																				
	Resto del mundo	5302	32408	179425	2634	220	2100	5991	5607	3019	13173	21800			0						

Continúa...

...continuación

			PRODUCTOS														ACTIVIDADES					
			Agro-pec	Ind extr	Ind trans	Prod/ dist	Con civil	Comer-cio	Transp	Serv info	Inter finan	Inmob alq	Otros	Educ púb	Salud púb	Adm púb	Agro-pec	Ind extr	Ind trans	Prod/ dist	Con civil	Comer-cio
SECTORES INSTITUCIONALES	GOBIERNO	Go-bierno	9397	2096	195756	32432	5633	0	11941	33277	12929	1543	30059			0	1153	740	9530	674	326	4494
		Parti-cip liq																				
		RGPS																				
		Seg de desem																				
		Abono																				
		Otros núm																				
		RPPS																				
		Retiros FGTS																				
		Otros ben																				
		PBF																				
		BPC																				
		Salud																				
		Educ																				
Total			223739	168357	2107204	179572	186743	12228	179766	190412	241805	228563	550630	90935	66432	302772	198593	125099	1390493	142179	181164	332754

Continúa...

...continuación

		ACTIVIDADES								FACTORES			SECTORES INSTITUCIONALES								
														FAMILIAS							
		Transp	Serv info	Inter finan	Inmob alq	Otros	Educ púb	Salud púb	Adm púb	Traba-jo	Cuen-ta prop	EOB	Empre-sas	Rur <1	Rur 1 - 3	Rur 4 - 7	Rur 8 - 11	Rur 12 - 14	Rur 15+	Urb <1	Urb 1 - 3
PRODUCTOS	Agopec	0	0	0	0	2691	156	23	275					4231	4735	3641	762	593	196	3931	5285
	Ind extr	0	0	0	0	40	4	2	35					15	18	17	7	3	5	27	59
	Ind trans	56427	12617	9456	2135	104860	6115	11127	19873					21024	28121	27680	8890	10177	7022	39095	63004
	Prod/dist	3081	2283	1894	272	15010	3507	1834	5464					1059	1351	1565	555	541	399	4286	6932
	Con civil	38	657	1158	4470	3036	4474	1324	6121					0	0	0	0	0	0	0	0
	Comercio	0	0	0	0	11	0	0	0					0	0	0	0	0	0	0	0
	Transp	15489	3212	2124	268	8283	502	970	1838					3235	3653	2839	1047	1059	856	4647	7066
	Serv info	2406	29390	15565	506	36376	2270	2231	19185					315	521	754	481	774	835	2246	4468
	Inter finan	4861	4330	30210	914	5825	30	30	33157					380	793	1617	935	1863	3203	1816	4730
	Inmob alq	1918	4837	1560	812	8555	802	931	7056					4192	5391	6490	1882	2309	1821	10861	17818
	Otros	12840	16131	17913	2728	33566	3569	13003	21176					4535	6362	6944	3182	4827	5623	11045	20127
	Educ púb						0	0	0												
	Salud púb						0	0	0												
	Adm púb	0	0	0	0	0	0	0	0					0	0	0	0	0	0	0	0

Continúa...

...continuación

		ACTIVIDADES								FACTORES			SECTORES INSTITUCIONALES								
														FAMILIAS							
		Transp	Serv info	Inter finan	Inmob alq	Otros	Educ púb	Salud púb	Adm púb	Traba-jo	Cuen-ta prop	EOB	Empre-sas	Rur <1	Rur 1 - 3	Rur 4 - 7	Rur 8 - 11	Rur 12 - 14	Rur 15+	Urb <1	Urb 1 - 3
ACTIVIDADES	Agropec																				
	Ind extr																				
	Ind trans																				
	Prod/dist																				
	Con civil																				
	Comercio																				
	Transp																				
	Serv info																				
	Inter finan																				
	Imob alq																				
	Otros																				
	Educ púb																				
	Salud púb																				
	Adm púb																				
FACTORES	Trabajo	43018	25334	57154	172922	65260	33829	176538													
	Cuenta prop	12548	6102	796	1435	36710															
	EOB	42049	43015	85440	169189	81687	4698	2777	28241					245	464	1579	72	293	110	1370	2721

Continúa...

...continuación

		ACTIVIDADES								FACTORES			SECTORES INSTITUCIONALES								
														FAMILIAS							
		Transp	Serv info	Inter finan	Inmob alq	Otros	Educ púb	Salud púb	Adm púb	Traba-jo	Cuenta prop	EOB	Empre-sas	Rur <1	Rur 1 - 3	Rur 4 - 7	Rur 8 - 11	Rur 12 - 14	Rur 15+	Urb <1	Urb 1 - 3
	Empresas											629439	8133								
FAMILIAS	Rural <1									10017	5280	1953	357								
FAMILIAS	Rural 1 – 3									10280	5046	3397	268								
FAMILIAS	Rural 4 – 7									16641	8057	8016	466								
FAMILIAS	Rural 8 - 11									5438	2080	2716	136								
FAMILIAS	Rural 12 - 14									6932	1301	2691	156								
FAMILIAS	Rural 15+									2599	482	1081	272								
FAMILIAS	Urb < 1									35677	7552	4357	2081								
FAMILIAS	Urb 1 – 3									50312	11461	8333	3071								
FAMILIAS	Urb 4 – 7									159481	33439	34029	9151								
FAMILIAS	Urb 8 – 11									107916	18623	24678	7010								
FAMILIAS	Urb 12 – 14									293334	32303	62978	17750								
FAMILIAS	Urb 15+									271153	28972	63021	21005								
	ISFL											915	12828	128	171	205	36	34	43	511	838
	Renta de propiedad												107449								
	Capital												368103	-7241	-25076	-15054	-7348	-11874	-15834	903	-33889

Continúa...

...continuación

		ACTIVIDADES								FACTORES			SECTORES INSTITUCIONALES								
														FAMILIAS							
		Transp	Serv info	Inter finan	Inmob alq	Otros	Educ púb	Salud púb	Adm púb	Traba-jo	Cuenta prop	EOB	Empre-sas	Rur <1	Rur 1 - 3	Rur 4 - 7	Rur 8 - 11	Rur 12 - 14	Rur 15+	Urb <1	Urb 1 - 3
Resto del mundo										475				9	10	16	5	7	2	34	47
GOBIERNO	Gobierno	1041	2575	3028	158	3356	1	1	36			35716	153180	1614	2723	5763	1856	2412	1091	7603	14517
	Particip liq																				
	RGPS																				
	Seg de desem																				
	Abono																				
	Otros núm																				
	RPPS																				
	Retiros FGTS																				
	Otros ben																				
	PBF																				
	BPC																				
	Salud																				
	Educ																				
Total		195716	150483	226298	188244	512928	91388	68082	318995	970255	154597	883320	711417	33740	29235	44054	12362	13018	5373	88374	113725

Continúa...

...continuación

PRODUCTOS	SECTORES INSTITUCIONALES																		
	FAMILIAS				ISFL	Renta de propiedad	Capital	Resto del mundo	GOBIERNO										
	Urb 4 - 7	Urb 8 - 11	Urb 12 - 14	Urb 15+					Gobierno	Partic ip liq	RGPS	Seg de desem	Abono	Otros núm	RPPS	Retiros FGTS	Otros ben	PBF	BPC
Agrop	7602	4423	5152	2348	0		11873	22076	0										
Ind extr	99	63	83	27	0		3047	37689	0										
Ind trans	114347	88448	125503	82014	0		217353	240296	0										
Prod/dist	12361	8789	11302	6578	0		0	0	0										
Con civil	0	0	0	0	0		157385	943	0										
Comercio	0	0	0	0	0		0	2101	0										
Transp	12621	10194	13984	9325	0		0	5353	0										
Serv info	9156	8675	13570	10584	0		0	854	0										
Inter finan	11670	15530	29896	35014	0		0	1955	1663										
Inmob alq	31751	25958	35604	24703	0		5743	2567	0										
Otros	40300	41774	71960	65861	32872		1626	26623	0										
Educ púb									0										
Salud púb									0										
Adm púb	0	0	0	0	0		0	0	302772										

Continúa...

...continuación

		SECTORES INSTITUCIONALES																		
		FAMILIAS				ISFL	Renta de propie-dad	Capi-tal	Resto del mundo	GOBIERNO										
		Urb 4 - 7	Urb 8 - 11	Urb 12 - 14	Urb 15+					Gobier-no	Parti-cip liq	RGPS	Seg de desem	Abono	Otros núm	RPPS	Reti-ros FGTS	Otros ben	PBF	BPC
ACTIVIDADES																				
	Ind extr																			
	Ind trans																			
	Prod/dist																			
	Con civil																			
	Comer-cio																			
	Transp																			
	Serv info																			
	Inter finan																			
	Inmob alq																			
	Otros																			
	Educ púb																			
	Salud púb																			
	Adm púb																			
FACTORES	Trabajo								864											
	Cuenta prop																			
	EOB																			

Continúa...

...continuación

		SECTORES INSTITUCIONALES																		
		FAMILIAS				ISFL	Renta de propie-dad	Capital	Resto del mundo	GOBIERNO										
		Urb 4 - 7	Urb 8 - 11	Urb 12 - 14	Urb 15+					Gobier-no	Parti-cip liq	RGPS	Seg de desem	Abono	Otros núm	RPPS	Retiros FGTS	Otros ben	PBF	BPC
Empresas		8345	7037	19868	18710	0			1068	11962										
FAMILIAS	Rural <1						3046		113		42	10234	92	54	6	16	78	6	1292	1153
	Rural 1 – 3						3465		70		76	4798	225	72	3	130	142	17	836	411
	Rural 4 – 7						3675		154		144	4838	289	126	3	321	268	37	720	299
	Rural 8 - 11						832		43		40	617	64	55	0	66	74	9	140	51
	Rural 12 – 14						519		33		18	603	26	80	0	501	33	34	57	33
	Rural 15+						359		4		0	209	0	4	0	330	0	21	2	8
	Urb < 1						8076		513		384	22251	520	167	13	1558	716	145	1433	2930
	Urb 1 – 3						8291		636		859	21856	1326	281	13	2422	1605	256	1295	1709
	Urb 4 – 7						22113		1676		2919	40693	3851	905	24	10804	5451	1033	2330	1971
	Urb 8 – 11						18460		1018		1882	14993	2057	704	9	8813	3514	784	824	623
	Urb 12 – 14						35226		3148		3608	26087	2187	1397	15	27610	6736	2183	606	464
	Urb 15+						55178		1878		5926	14439	349	112	8	48715	11064	3800	18	67
ISFL		1799	1799	2654	2001	0	2822			9271										

Continúa...

...continuación

		SECTORES INSTITUCIONALES																		
		FAMILIAS				ISFL	Renta de propie-dad	Capital	Resto del mundo	GOBIERNO										
		Urb 4 - 7	Urb 8 - 11	Urb 12 - 14	Urb 15+					Gobier-no	Part liq	RGPS	Seg de desem	Abo-no	Otros núm	RPPS	Retiros FGTS	Otros ben	PBF	BPC
Renta de propiedad									14470	113589										
Capital		30303	-36982	79173	154754	2979		19535	2356	-66332										
Resto del mundo		150	101	276	255		73445	21914		264										
GOBIERNO	Gobier-no	49366	36101	106607	113532	203			187	184543										
	Part liq									15898										
	RGPS									161618										
	Seg de desem									10987										
	Abono									3957										
	Otros num									95										
	RPPS									101286										
	Retiro FGTS									29683										
	Otros ben									8326										
	PBF									9553										
	BPC									9719										
	Salud									79378										
	Educ									90935										
Total		329871	211910	515632	525707	36054	235508	438476	368688	1079192	15898	161618	10987	3957	95	101286	29683	8326	9553	9719

Continúa...

...continuación

		GOBIERNO		Total	CÓDIGO		
		Salud	Educa-ción		Grupo	Rubro	Código
PRODUCTOS	Agropec			223739	Productos/Actividades	Agropec	Agropecuaria
	Ind extr			168357	Productos/Actividades	Ind extr	Industria extractiva
	Ind trans			2107204	Productos/Actividades	Ind trans	Industria de transformación
	Prod/dist			179572	Productos/Actividades	Prod/dist	Producción y distribución de electricidad y gas, agua, desechos y limpieza urbana
	Con civil			186743	Productos/Actividades	Con civil	Construcción civil
	Comercio			12228	Productos/Actividades	Comercio	Comercio
	Transp			179766	Productos/Actividades	Transp	Transporte, almacenaje y correo
	Serv info			190412	Productos/Actividades	Serv info	Servicios de información
	Inter finan			241805	Productos/Actividades	Inter finan	Intermediación financiera, seguros y seguridad complementaria y servicios relacionados
	Inmob alq			228563	Productos/Actividades	Inmob alq	Actividades inmobiliarias y alquiler
	Otros	12946		550630	Productos/Actividades	Otros	Otros servicios
	Educ púb		90935	90935	Productos/Actividades	Educ púb	Educación pública
	Salud púb	66432		66432	Productos/Actividades	Salud púb	Salud pública
	Adm púb			302772	Productos/Actividades	Adm púb	Administración y seguridad social

Continúa...

...continuación

		GOBIERNO		Total	CÓDIGO		
		Salud	Educa-ción		Grupo	Rubro	Código
ACTIVIDADES	Agropec			198593	Factores	Trabajo	Remuneración del trabajo
	Ind extr			125099	Factores	Cuenta prop	Remuneración de los trabajadores por cuenta propia
	Ind trans			1390493	Factores	EOB	Excedente operacional bruto
	Prod/dist			142179	Sectores institucionales	Empresas	Empresas
	Con civil			181164	Sectores institucionales/ Familias	Rur <1	Familias rurales con jefe sin escolaridad
	Comercio			332754	Sectores institucionales/ Familias	Rur 1 – 3	Familias rurales con educación del jefe de entre 1 y 3 años de estudio
	Transp			195716	Sectores institucionales/ Familias	Rur 4 – 7	Familias rurales con educación del jefe de entre 4 y 7 años de estudio
	Serv info			150483	Sectores institucionales/ Familias	Rur 8 - 11	Familias rurales con educación del jefe de entre 8 y 11 años de estudio
	Inter finan			226298	Sectores institucionales/ Familias	Rur 12 – 14	Familias rurales con educación del jefe de entre 12 y 14 años de estudio
	Inmob alq			188244	Sectores institucionales/ Familias	Rur 15+	Familias rurales con educación del jefe de 15 o más años
	Otros			512928	Sectores institucionales/ Familias	Urb < 1	Familias urbanas con jefe sin escolaridad
	Educ púb			91388	Sectores institucionales/ Familias	Urb 1 – 3	Familias urbanas con educación del jefe de entre 1 y 3 años de estudio
	Salud púb			68082	Sectores institucionales/ Familias	Urb 4 – 7	Familias urbanas con educación del jefe de entre 4 y 7 años de estudio
	Adm púb			318995	Sectores institucionales/ Familias	Urb 8 – 11	Familias urbanas con educación del jefe de entre 8 y 11 años de estudio
FACTORES	Trabajo			970255	Sectores institucionales/ Familias	Urb 12 – 14	Familias urbanas con educación del jefe de entre 12 y 14 años de estudio
	Cuenta prop			154597	Sectores institucionales/ Familias	Urb 15+	Familias urbanas con educación del jefe de 15 o más años de estudio
	EOB			883320	Sectores institucionales	SFL	Instituciones sin fines lucrativos

Continúa...

...continuación

			GOBIERNO		Total	CÓDIGO		
			Salud	Educ		Grupo	Rubro	Código
SECTORES INSTITUCIONALES	Empresas				711417	Sectores institucionales	Renta de propiedad	Rentas de propiedad
	FAMILIAS	Rur <1			33740	Sectores institucionales	Capital	Capital/ahorro
		Rur 1 – 3			29235	Sectores institucionales	Resto del mundo	Resto del mundo
		Rur 4 – 7			44054	Sectores institucionales/ Gobierno	Gobierno	Otros consumos de la administración liquida
		Rur 8 - 11			12362	Sectores institucionales/ Gobierno	Particip liquída	Ajuste por la variación de las participaciones líquidas de las familias en los fondos de pensiones, FGTS y PIS/PASEP
		Rur 12 – 14			13018	Sectores institucionales/ Gobierno	RGPS	Beneficios de seguridad social en numerario: Régimen General de Seguridad Social
		Rur 15+			5373	Sectores institucionales/ Gobierno	Seg de desempleo	Beneficios de seguridad social en numerario: Seguro de desempleo
		Urb < 1			88374	Sectores institucionales/ Gobierno	Abono	Beneficios de seguridad social en numerario: Abono salarial
		Urb 1 – 3			113725	Sectores institucionales/ Gobierno	Otros núm	Beneficios de seguridad social en numerario: otros
		Urb 4 – 7			329871	Sectores institucionales/ Gobierno	RPPS	Beneficios sociales con constitución de fondos y beneficios sociales sin constitución de fondos: Regímenes Propios de Seguridad Social
		Urb 8 – 11			211910	Sectores institucionales/ Gobierno	Retiros FGTS	Beneficios sociales con constitución de fondos y beneficios sociales sin constitución de fondos: Retiros del FGTS
		Urb 12 – 14			515632	Sectores institucionales/ Gobierno	Otros ben	Beneficios sociales con constitución de fondos y beneficios sociales sin constitución de fondos: otros
		Urb 15+			525707	Sectores institucionales/ Gobierno	PBF	Beneficios de asistencia social en numerario: Programa Bolsa Familia, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y afines
	ISFL				36054	Sectores institucionales/ Gobierno	BPC	Beneficios de asistencia social en numerario: Beneficio de Prestación Continuada

Continúa...

...continuación

		GOBIERNO		Total	CÓDIGO		
		Salud	Educ		Grupo	Rubro	Código
Renta de propiedad				235508	Sectores institucionales/ Gobierno	Salud	Salud pública
Capital				438476	Sectores institucionales/ Gobierno	Educ	Educación pública
Resto del mundo				368688			
GOBIERNO	Gobierno			1079192			
	Particip liq			15898			
	RGPS			161618			
	Seg de desem			10987			
	Abono			3957			
	Otros núm			95			
	RPPS			101286			
	Retiro FGTS			29683			
	Otros ben			8326			
	PBF			9553			
	BPC			9719			
	Salud			79378			
	Educ			90935			
Total		79378	90935				

Anexo 4

Resultados de la SAM (R$ millones)

Variables endógenas		Ingresos totales 2006	Simulación – Aumento de 1% del PIB de 2006 en el gasto											
			Ingresos marginales											
			RGPS	RPPS	PBF	BPC	Salud	Educa-ción	Intere-ses	Otro consu-mo del gobier-no	Transferen-cia neutra	Transferen-cia igua-litaria	Exportacio-nes de *commodities*	Inversión construc-ción civil
Productos	Agropecuaria	223,739	3,211	1,818	4,224	3,917	2,298	2,266	1,638	2,070	2,467	3,293	14,760	2,365
	Industria extractiva	168,357	1,654	1,094	1,99	1,902	1,471	1,391	909	1,261	1,369	1,691	13,738	1,976
	Industria de transformación	2,107,204	27,817	18,432	33,683	31,978	24,543	22,637	15,303	20,901	23,047	28,453	20,920	27,807
	Producción y distribución de electricidad y gas, agua, desechos y limpieza urbana	179,572	3,025	2,026	3,487	3,447	3,035	3,371	1,660	2,638	2,508	3,050	2,224	2,065
	Construcción civil	186,743	215	159	247	238	609	1,363	126	659	187	219	257	24,319
	Comercio	12,228	134	89	163	154	120	109	74	101	111	137	128	138
	Transporte, almacenaje y correo	179,766	3,115	2,035	3,819	3,622	2,585	2,418	1,700	2,288	2,557	3,184	2,858	2,175
	Servicios de información	190,412	2,769	2,251	3,018	2,937	3,449	3,021	1,711	4,103	2,537	2,823	2,094	1,939
	Intermediación financiera, seguros y seguridad complementaria y servicios relacionados	241,805	3,341	3,210	3,532	3,342	2,877	3,027	2,271	5,736	3,340	3,441	2,516	2,654
	Actividades inmobiliarias y alquiler	228,563	4,605	3,155	5,359	5,219	3,303	3,476	2,557	3,562	3,867	4,673	2,627	2,503
	Otros servicios	550,630	8,568	7,099	9,536	9,118	14,501	7,979	5,584	8,404	7,920	8,783	5,648	5,882
	Educación	90,935	0	0	0	0	(0)	23,695	0	(0)	0	0	(0)	0
	Salud	66,432	(0)	(0)	(0)	(0)	19,830	(0)	0	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
	Administración y seguridad social	302,772	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	23,563	(0)	(0)	(0)	(0)

Continúa...

...continuación

Variables endógenas		Ingresos totales 2006	Simulación – Aumento de 1% del PIB de 2006 en el gasto											
			Ingresos marginales											
			RGPS	RPPS	PBF	BPC	Salud	Educa-ción	Intere-ses	Otro consu-mo del gobier-no	Transferen-cia neutra	Transferen-cia igua-litaria	Exportacio-nes de *commodities*	Inversión construc-ción civil
Actividades	Agropecuaria	198,593	2,832	1,623	3,705	3,441	2,060	2,021	1,453	1,847	2,188	2,904	12,263	2,139
	Industria extractiva	125,099	1,238	819	1,495	1,423	1,100	1,040	680	943	1,024	1,265	10,062	1,473
	Industria de transformación	1,390,493	18,347	12,157	22,214	21,091	16,184	14,932	10,093	13,787	15,201	18,766	14,087	18,375
	Producción y distribución de electricidad y gas, agua, desechos y limpieza urbana	142,179	2,396	1,605	2,762	2,730	2,402	2,667	1,315	2,089	1,987	2,416	1,761	1,634
	Construcción civil	181,164	220	162	253	244	598	1,327	129	646	191	224	255	23,521
	Comercio	332,754	4,455	2,946	5,412	5,131	3,990	3,607	2,453	3,350	3,686	4,557	4,810	4,305
	Transporte, almacenaje y correo	195,716	3,230	2,111	3,956	3,752	2,699	2,522	1,763	2,378	2,653	3,302	3,301	2,396
	Servicios de información	150,483	2,192	1,783	2,388	2,325	2,731	2,392	1,354	3,250	2,008	2,235	1,656	1,532
	Intermediación financiera, seguros y seguridad complementaria y servicios relacionados	226,298	3,130	3,004	3,310	3,131	2,693	2,834	2,126	5,365	3,127	3,223	2,355	2,484
	Actividades inmobiliarias y alquiler	188,244	3,792	2,598	4,413	4,298	2,721	2,863	2,106	2,933	3,185	3,848	2,163	2,061
	Otros servicios	512,928	8,015	6,558	8,955	8,569	13,055	7,375	5,170	7,745	7,361	8,211	5,289	5,492
	Educación	91,388	7	6	8	8	11	23,701	5	7	7	7	5	5
	Salud	68,082	26	21	29	27	19,874	24	17	25	24	26	17	18
	Administración y seguridad social	318,995	253	187	292	281	318	232	151	23,787	221	258	195	184

Continúa...

...continuación

Variables endógenas		Ingresos totales 2006	Simulación – Aumento de 1% del PIB de 2006 en el gasto											
			Ingresos marginales											
			RGPS	RPPS	PBF	BPC	Salud	Educa-ción	Intere-ses	Otro consu-mo del gobier-no	Transferen-cia neutra	Transferen-cia igua-litaria	Exportacio-nes de *commodities*	Inversión construc-ción civil
Factores	Trabajo	970,255	9,724	7,107	11,404	10,853	20,597	25,480	5,716	22,019	8,433	9,951	11,016	11,806
	Trabajo cuentas propias	154,597	2,001	1,388	2,406	2,279	2,184	1,778	1,145	1,703	1,691	2,048	3,410	4,059
	Capital- EOB+lucro de la cuenta propia	883,320	12,379	8,891	14,443	13,866	12,483	12,056	7,128	13,537	10,640	12,629	14,057	15,550
Cuenta corriente	Empresas													
	Famílias	33,740	1,721	163	3,466	3,058	339	374	435	342	661	1,677	288	324
		29,235	946	205	2,358	1,275	363	400	489	369	584	1,209	310	348
		44,054	1,123	373	2,273	1,193	610	668	610	621	925	1,526	527	591
		12,362	217	107	496	268	190	211	157	196	267	379	159	177
		13,018	218	211	294	225	209	239	128	219	281	321	156	172
		5,373	84	116	67	78	83	95	67	87	113	77	64	71
		88,374	3,860	799	4,256	7,811	1,006	1,162	1,162	1,046	1,690	3,008	728	806
		113,725	4,071	1,195	4,229	5,136	1,443	1,661	1,340	1,499	2,228	3,428	1,060	1,175
		329,871	8,747	4,545	9,044	7,916	4,606	5,300	3,848	4,799	6,583	8,654	3,381	3,740
		211,910	4,086	3,433	4,257	3,629	3,117	3,596	2,960	3,265	4,202	4,864	2,262	2,495
		515,632	8,545	9,894	7,035	6,405	8,044	9,397	6,303	8,487	10,459	9,321	5,557	6,093
		525,707	6,748	14,772	5,464	5,334	7,698	8,946	8,259	8,133	10,118	6,278	5,420	5,943
	Instituciones sin fines lucrativos													
Rentas de propiedad		235,508	1,525	1,152	1,749	1,677	1,495	1,470	24,596	1,617	1,343	1,556	1,628	1,800
Variables exógenas		Ingresos totales 2006	Fugas											
Acumulación de capital		438,476	5,334	8,375	3,288	4,228	6,970	7,248	4,851	7,528	6,734	4,940	6,726	7,407
Resto del mundo		368,688	4,161	2,885	4,949	4,717	3,971	3,529	9,743	3,464	3,520	4,253	5,916	4,004
Cuenta corriente	Gobierno	1,079,192	14,199	12,434	15,458	14,751	12,754	12,918	9,100	12,703	13,441	14,502	11,052	12,284
			23,695	23,695	23,695	23,695	23,695	23,695	23,695	23,695	23,695	23,695	23,695	23,695