

Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 97-98, (abril 2012), p. 67-86

ISSN 1133-6595 - E-ISSN 2013-035X

# Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria

## Brazil: from reduction of poverty to a commitment to eradicate extreme poverty

Lena Lavinás

Profesora asociada, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ)  
lenalavinás@gmail.com

### RESUMEN

El propósito de este artículo es sintetizar algunos resultados positivos logrados por la gestión de Lula en el ámbito de la política social y señalar los nuevos desafíos asumidos por la presidenta Dilma Rousseff en la erradicación de la miseria, después de su primer año en el Gobierno. Tras el éxito registrado por Lula en la política social, Rousseff se compromete a erradicar la pobreza extrema a corto plazo –cuatro años de mandato–, en una federación marcada por débiles lazos de cooperación, una fuerte heterogeneidad de los entes federados y una profunda desigualdad socioeconómica entre los ciudadanos. En la gestión de Lula, los factores que más contribuyeron a la reducción de la pobreza y la desigualdad fueron la recuperación del valor real del salario mínimo en tasas superiores a la inflación, así como el aumento del empleo formal con la creación de aproximadamente 12 millones de puestos de trabajo en ocho años. A la gestión de Dilma, iniciada con un retroceso en las tasas de crecimiento económico, le aguarda un desafío aún mayor. En este sentido, se evalúan las perspectivas de éxito de esta gestión respecto a la erradicación de la miseria en Brasil.

*Palabras clave: Brasil, pobreza, miseria, crecimiento económico, desarrollo*

### ABSTRACT

The aim of this article is to summarise certain positive results achieved by the Lula government in the sphere of social policy and to highlight the new challenges taken on by President Dilma Rousseff in terms of eradicating extreme poverty, after her first year in government. After Lula's success with social policy, Rousseff has committed herself to eradicating extreme poverty over the short term (the four years of her mandate) in a federation that is marked by weak links in cooperation, a distinct heterogeneity within the federated bodies and profound socio-economic inequality among citizens. Under Lula's government, the factors that most helped to reduce poverty and inequality were the recovery of the minimum salary's real value in rates higher than that of inflation, as well as an increase in formal employment, with the creation of approximately 12,000,000 jobs in eight years. For Dilma's term of office, which began with a downturn in economic growth rates, an even bigger challenge lies ahead. In light of this, the article evaluates the prospects for success of Dilma's government in terms of eradicating extreme poverty in Brazil.

*Keywords: Brazil, poverty, extreme poverty, economic growth, development*

*(Este artículo ha contado con la colaboración de Paula Martins, economista de la Invest-Rio y con una maestría en Economía por el Instituto de Economía de la UFRJ)*

## EL LEGADO DEL GOBIERNO DE LULA: LA MACROECONOMÍA DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

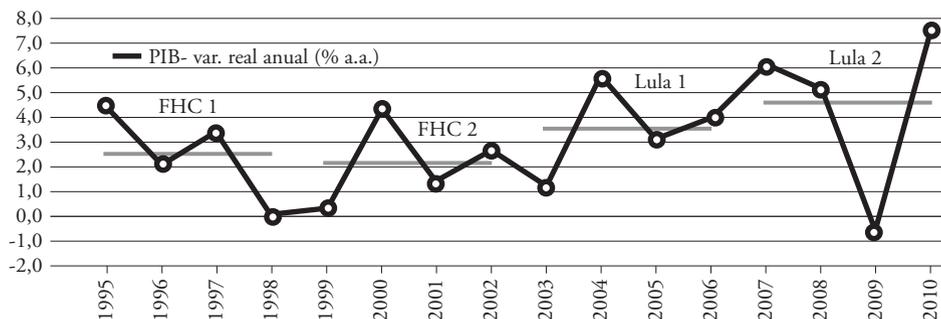
El Gobierno de Lula se destacó de los otros gobiernos precedentes en la etapa posterior a la redemocratización por haber propiciado un nuevo comienzo del crecimiento económico dentro de un contexto de generación de empleos, aumento del crédito a las personas físicas y ampliación del mercado interno a partir del consumo de las clases de menor poder adquisitivo. En ese sentido, difirió por completo del patrón de crecimiento del milagro económico de la década de los setenta, cuando el motor de la expansión se basaba en la dinámica del consumo de las clases medias y medias altas, lo que propició un deterioro aún mayor de la ya acentuada desigualdad de la renta que constituye una característica histórica, casi genética, de la nación brasileña.

En 2010, último año de su segundo mandato, el Gobierno de Lula registró una tasa de crecimiento del PIB del 7,5%, umbral que solo había sido alcanzado, en el pasado reciente, en 1986, cuando la inflación llegó al 79,66% (en 2010 la inflación fue del 5,9%). Es decir, durante dos décadas y media, el escaso crecimiento y la lucha por la estabilización económica limitaron las oportunidades de empleo y de inclusión social y, asimismo, amordazaron la política social, cuyo perfil, renovado tras la promulgación de la Constitución Ciudadana de 1988, alentaba la esperanza de un país menos segregado y con una mayor cohesión social. Y así fue, porque la Constitución, al consagrar la creación de la Seguridad Social, instituyó paralelamente el seguro social de carácter contributivo, la asistencia social como derecho de los más necesitados y la salud universal. Se daban, por lo tanto, las condiciones institucionales para que Brasil pudiera plasmar una sociedad más democrática e igualitaria. No obstante, sin crecimiento sostenido, era difícil romper las amarras con un pasado de letargo y grandes frustraciones, porque se habían agotado los mecanismos de movilidad social ascendentes, característicos del siglo XX. En consecuencia, de ser un destino tradicional de inmigrantes, el país pasó a conocer el fenómeno de la emigración, clandestina y arriesgada, en búsqueda de *El Dorado* de las oportunidades perdidas. Volver a crecer significa generar oportunidades para que las personas puedan cristalizar sueños y proyectos y desarrollarse en varias dimensiones.

El gráfico 1 señala la trayectoria de crecimiento del PIB en las dos gestiones del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la compara con la registrada en los dos mandatos del Gobierno de Lula. Se observa que hubo un retroceso del crecimiento entre el primer y el segundo Gobierno de Cardoso, y la tasa de variación promedio

del PIB se situó para ambos cuatrienios entre el 2,5% y el 2,1% respectivamente<sup>1</sup>. Hay un claro cambio de la tasa en los ocho años de la gestión de Lula, ya que el promedio de los cuatro años del segundo mandato, a pesar del impacto de la crisis de 2009, se eleva al 4,5%<sup>2</sup>.

Gráfico 1. PIB: tasa real de crecimiento anual (Brasil, 1995-2010)



Fuente: IBGE/CCN

En 2009, a pesar de que en Brasil estalló la crisis financiera internacional y el PIB registró un crecimiento negativo (-0,6%), se crearon casi un millón de nuevos puestos de trabajo formales (exactamente 995.000 empleos con libreta de trabajo), como indica el gráfico 2, elaborado a partir de los datos del Catastro General de Empleados y Desempleados (CAGED) del Ministerio de Trabajo de Brasil. El saldo neto<sup>3</sup> de empleos formales señalado por el CAGED llega durante la gestión de Lula (2003-2010) a 11,240 millones, un récord que contrasta con los solamente dos millones contabilizados durante los dos mandatos de Cardoso<sup>4</sup>. Esto permitió un fuerte retroceso de las tasas de informalidad (actualmente en torno al 40%) y promovió una disminución acentuada de la tasa de desempleo abierto, que descendió en promedio de 12,4% en 2003 a 6,7% en 2010<sup>5</sup>. Determinó, asimismo, un importante punto de ruptura: la creación masiva de empleos de más calidad asegura una mayor protección social a los trabajadores, a través de los aportes obligatorios al seguro social.

1. IPEADATA, 2011. Inflación medida por el IPCA (Índice de Precios al Consumidor).

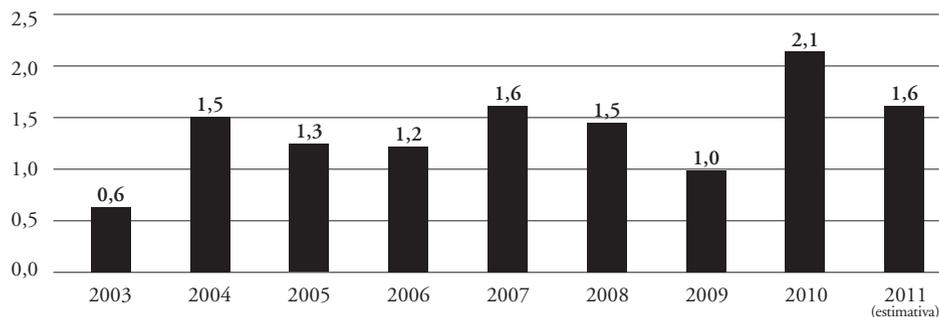
2. Tasa de crecimiento del PIB en 2007 = 6,1%, 2008 = 5,2% y 2010 = 7,5%.

3. Considera la diferencia entre admisiones y despidos de los trabajadores celetistas (formales, titulares de libreta de trabajo).

4. A lo largo de ocho años de mandato ininterrumpido, el Gobierno de Cardoso registró un saldo negativo de puestos de trabajo formales en cinco de los mismos, y se eliminaron, por lo tanto, un poco más de un millón de empleos formales.

5. Fuente Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

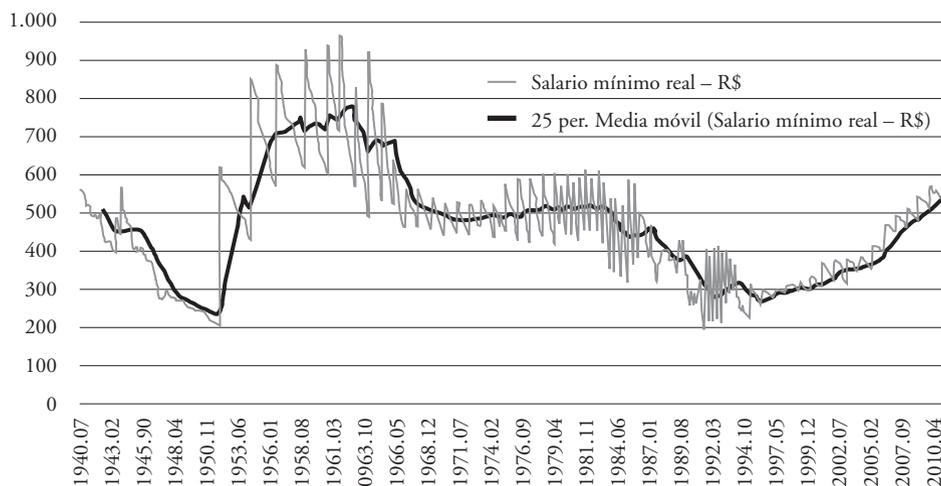
Gráfico 2. Saldo de creación de empleos formales durante la gestión de Lula (en millones)



Fuente: CAGED

Se constató que un poco más del 90% de los puestos de trabajo creados durante el período de Lula se concentró en la franja de hasta tres salarios mínimos, lo que explica que la masa salarial vuelva a crecer, más por el efecto de la fuerte generación de empleos que por el aumento de su suma media. A pesar de esa mejora, los salarios representan todavía un pequeña parte del PIB brasileño (34,5% en 2009). Otro factor muy relevante y que contribuyó considerablemente al aumento de la masa salarial fue la recuperación del importe del salario mínimo, piso nacional de remuneración del trabajo que, según muestra el gráfico 3, inicia una trayectoria de recuperación en términos reales y pasa a incorporar aumentos importantes, especialmente a partir de 2005. En enero de 2010, por primera vez en 40 años, el salario mínimo equivale nuevamente al registrado en marzo de 1968. Eso fue posible porque se estableció una nueva regla de reajuste del salario mínimo durante la gestión de Lula. Esa regla prevé que cada año el salario mínimo sea reajustado incorporando la inflación del año anterior y la tasa de crecimiento de dos años antes. De esta manera, en enero de 2012, por ejemplo, el salario mínimo tuvo un aumento del 14%, que corresponde a la tasa de inflación del 6,5% registrada en 2011, a la cual se le agregó la tasa de crecimiento del PIB de 2010, del 7,5%. En consecuencia, se pasa de 545 reales mensuales en 2011 a 622 reales en 2012. Desde 1966, este no alcanzaba un nivel tan elevado. En 2012, esto representa aproximadamente 340 dólares mensuales. Entre enero de 2003 y enero de 2012, el salario mínimo registró un aumento en términos reales del 91,3% (IPEAData, base de datos económicos). Aquí se encuentran algunos elementos que contribuyen a explicar la franca mejoría de los índices de pobreza y desigualdad durante el Gobierno de Lula. Hay que considerar, por lo tanto, el cuadro macroeconómico de recuperación del empleo y del valor real del salario mínimo, en una coyuntura de recuperación sostenida del crecimiento económico, para interpretar lo que estaba sucediendo en el campo de la inclusión social y retroceso de los niveles agudos de indigencia vigentes en el país.

Gráfico 3. Evolución del salario mínimo real en Brasil (1940-2010, en reales de 2010)



Hay que destacar, finalmente, otro factor colateral que, también debido al aumento del empleo formal, tiene una variación positiva sumamente importante: la oferta de crédito, en particular del crédito personal. Dicha oferta fue reprimida en las décadas anteriores en razón de la coyuntura de bajo crecimiento, dominada por tasas de interés elevadas y plazos cortos, pero a partir de 2005 acompañará también la inflexión en la política macroeconómica. Entre 2004 y 2010, el crédito como proporción del PIB pasa del 25% al 44,8%. En valores absolutos, el *stock* de crédito referencial para tasa de interés, difundido por el Banco Central, pasó de 317.600 millones de reales en enero de 2004 a 871.700 millones de reales en noviembre de 2010, un aumento del 174% durante ese período.

El contexto macroeconómico y la expansión del empleo y del consumo doméstico, fomentado este último también por el aumento de la oferta de nuevas modalidades de crédito, deben ser considerados para aprehender las variaciones en la magnitud de los índices de pobreza y desigualdad que prevalecen en el Brasil del nuevo milenio. Mientras tanto, sin la presencia de un nuevo marco regulatorio de las relaciones sociales, fundamentado en la ampliación de los derechos de la ciudadanía de sectores antes excluidos, habría sido poco factible que el contexto macroeconómico por sí mismo condujera a un proceso expresivo de reducción de la pobreza y de la desigualdad, característica singular de esa nueva etapa de desarrollo económico con inclusión social.

## DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL A SU EFECTIVIDAD

El punto de inflexión que permitirá un cambio en el grado de efectividad de la política social brasileña, con impactos positivos sobre la reducción de la pobreza y de la desigualdad, se remonta a la promulgación de la nueva Constitución democrática de 1988, cuando se instituye el Sistema de Seguridad Social, que pasa a integrar dimensiones contributivas y no contributivas, y ofrece básicamente tres tipos de servicios: el seguro social (beneficios de previsión para los contribuyentes basados en reglas uniformes); asistencia social para los necesitados (derecho a una asistencia mínima social, derivado de la comprobación del déficit de renta); y salud para todos, financiada a partir de tributos indirectos que inciden en el consumo.

En la asistencia social se crea un beneficio monetario (Beneficio de Prestación Continua, BPC)<sup>6</sup> del valor de un salario mínimo, garantizado a todos los indigentes ancianos (de 65 años o más<sup>7</sup>) o que padezcan alguna deficiencia y vivan en familias cuyo ingreso familiar per cápita sea inferior a un cuarto del salario mínimo vigente. Por primera vez, el Estado brasileño se compromete a suprimir la pobreza extrema a través de una transferencia de ingresos mensuales a las personas que acrediten ser pobres, a los ancianos y a los que padezcan alguna deficiencia. Se reglamenta ese derecho a partir de 1993, a través de la Ley Orgánica de Asistencia Social, que rige a partir de 1996. Dentro de la perspectiva del Sistema Unido de Asistencia Social que se formaliza en 2004, el BPC pasa a ser parte integrante de la Protección Social Básica. En 2010, el Beneficio de Prestación Continua favorecía a 3,5 millones de personas pobres. Utilizando ese nuevo marco institucional, la gestión de Lula innovó al ampliar la cobertura para que llegara a más personas, a parte de los ancianos y de las que padecen deficiencias. El programa Bolsa Familia, reglamentado a finales de 2003, se destina a asegurar un ingreso mínimo a familias indigentes (renta familiar per cápita inferior a 70 reales mensuales o 38 dólares) y pobres (renta familiar per cápita entre 70,01 y 140

6. El BPC sustituye la Renta Mensual Vitalicia (RMV), creada en 1974, como beneficio previsional (por lo tanto, no solo para aquellos comprobadamente pobres), destinado a personas de más de 70 años de edad o inválidos, definitivamente incapacitados para trabajar, que, en un caso u otro, no ejercían actividades remuneradas y no obtenían ganancias superiores al 60% del importe del salario mínimo. A partir de 1996, cuando entra en vigencia el otorgamiento del BPC, se extingue la RMV. Su cobertura fue siempre muy pequeña y hoy en día es residual en razón de su extinción.

7. Inicialmente solo podían ser beneficiarias las personas de más de 67 años de edad, pero la edad mínima descendió a 65 años.

reales o entre 38,01 y 75 dólares mensuales)<sup>8</sup>. Dado su carácter extenso, el programa Bolsa Familia se convirtió en el programa focalizado más importante de transferencia de ingresos de Brasil y de América Latina, eje central de la política de combate a la pobreza en el país. Su base inicial estaba constituida por los ahora denominados Programas Remanentes (Tarjeta Alimentación, Bolsa Alimentación, Bolsa Escuela y Auxilio Gas), que reflejaban una política compensatoria bastante fragmentada y poco efectiva, marcada por fuertes rasgos clientelistas. En diciembre de 2010, alcanzó una cobertura de 12,8 millones de familias, más del doble del total de las familias consideradas en el año inicial del programa. Eso equivale aproximadamente a 45 millones de personas. La mayor concentración de beneficiarios se encuentra en el noreste, la región con mayor pobreza del país y por la cual se inició la implementación del programa.

Para beneficiarse del programa Bolsa Familia es necesario cumplir con algunas contrapartidas en el área de la salud (visitas regulares a centros de salud, en especial para mujeres en período de amamantamiento, niños de hasta cinco años y embarazadas) y/o educación (presencia escolar mínima del 75% para los niños en la franja de edad de 6-17 años). El debate en torno a la adecuación de las condiciones exigidas sigue siendo una fuente de gran controversia en Brasil. Para algunos, no existen mecanismos adecuados de monitoreo para garantizar el seguimiento desde Brasilia de la asistencia a las escuelas o de la visita a centros de salud. Tampoco existe un sistema integrado de informaciones que permita algún grado de monitoreo de la población beneficiaria de los programas sociales. De todos modos, mantener programas de lucha contra la pobreza que actúan *ex post* y *no ex ante*, o sea preventivamente, y que no están focalizados implica desventajas y riesgos. Para que funcione bien, la focalización debe estar fuertemente correlacionada con la pobreza, no puede ser subvertida por el beneficiario y debe ser fácilmente controlada sin originar costos administrativos. Perfeccionar criterios de focalización significa casi siempre elevar el gasto medio o administrativo, en detrimento del gasto objeto (beneficios). Sus riesgos son conocidos: generalmente provoca un déficit de cobertura nada despreciable, pues no siempre el público destinatario potencial tiene las características relevantes de la pobreza. La finalidad

8. Considérese el hecho de que en Brasil existen en la práctica distintas líneas de pobreza e indigencia aunque ninguna de ellas sea oficial. Eso, desde luego, genera problemas de inequidad en los métodos de regulación de la pobreza. En el caso del programa Bolsa Familia, son aptas para recibir el beneficio las personas indigentes que vivan con una renta familiar per cápita inferior a 70 reales o pobres, cuando el ingreso familiar per cápita varía entre 70 y 140 reales. En el caso del BPC, la renta familiar per cápita tiene que ser igual o inferior a un cuarto del salario mínimo vigente. Por lo tanto, cuando se reajusta anualmente el salario mínimo, se eleva automáticamente la línea de indigencia que regula el BPC y aumenta el número de beneficiarios potenciales. Esta es una distorsión que se debe corregir, pues las líneas de pobreza e indigencia no deben estar asociadas al monto del salario mínimo, aun cuando deban pensarse dentro de una visión de pobreza relativa y no absoluta, como es el caso de la situación brasileña actual. De todos modos, Brasil no dispone todavía de una línea oficial de pobreza e indigencia que conduzca a una convergencia del patrón de eficacia de sus programas sociales.

en sí misma de la focalización es reducir la demanda, a través de la imposición de costos de inconveniencia elevados (autofocalización). Ello multiplica las ineficiencias horizontales (es decir, parte del público destinatario se ve beneficiado y parte no). Otro riesgo es la situación inversa: introduce ineficiencias verticales, ya que permite la evasión (muchos no beneficiados presentan características inherentes a los pobres sin serlo). En el caso brasileño, el déficit de cobertura es más grave que la evasión vertical. De hecho, según estimaciones de Lavinas (2010), habría alrededor de 2,2 millones de familias pobres que podrían participar en el programa Bolsa Familia, según datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, pero no beneficiarias (9 millones de personas).

Ello se explica por el hecho de que el programa Bolsa Familia no es un derecho, sino un programa cuyo diseño y cobertura responden a restricciones presupuestarias y que tiene, desde su origen, un número máximo de beneficiarios. Esa es una de sus grandes debilidades: el programa revela una alta ineficiencia horizontal que genera iniquidades entre los grupos más desfavorecidos, como consecuencia de prácticas de focalización y no reconocimiento de los derechos de ciudadanía a parte de la población destinataria de los programas asistenciales. La discriminación característica de la sociedad brasileña no escapa a la regla en ningún estrato social. Desde el punto de vista del sistema de previsión, una innovación institucional de gran relevancia en el ámbito del seguro social fue igualar los beneficios de protección entre los trabajadores rurales y los urbanos. Se extiende a los trabajadores del campo, y a los pequeños productores rurales que viven en régimen de explotación familiar, el derecho a recibir como jubilación o pensión un beneficio de idéntica cantidad al piso de los subsidios de los trabajadores urbanos; es decir, un salario mínimo, pero, en el caso de los rurales, independientemente del aporte previo total. A los 55 años, las mujeres del ámbito rural ocupadas en la agricultura de subsistencia, en régimen familiar, pasan a jubilarse con derecho a percibir una renta que asciende a un salario mínimo, y los hombres a los 60 años<sup>9</sup>.

Varios autores<sup>10</sup> han demostrado que dichos derechos han permitido reducir a niveles sumamente bajos y satisfactorios el índice de Gini en el medio rural, que es el más bajo del país (0,280), además de disminuir significativamente las diferencias causadas por razones de género y entre áreas rurales/urbanas. Tanto en el área urbana como en la rural, la inactividad reduce las desigualdades de rendimiento entre los sexos porque el importe de las jubilaciones obedece a un piso común, equivalente a un salario mínimo, para ambos sexos. Ello permite atenuar iniquidades que prevalecieron durante el ciclo de actividad. Al jubilarse, las mujeres reciben en promedio el 75% de lo que perciben los

9. Hasta 1988 los rurales, exclusivamente en carácter de jefes de la unidad de explotación familiar, recibían del FUNRURAL un beneficio previsional que ascendía a medio salario y, el cónyuge no recibía nada.

10. Véanse a ese respecto en particular los artículos de Guilherme Delgado (IPEA), Lena Lavinas, entre otros.

hombres, disminuyendo la brecha salarial existente en la actividad, en torno al 50%. En las áreas rurales, sin embargo, esa brecha salarial se reduce de manera aún más significativa: las mujeres que trabajaban en la agricultura familiar recibían como promedio el 35% del monto de la remuneración de los hombres y ahora perciben el 88%. Considerando que, como promedio, el 67% de todas las jubilaciones y pensiones pagadas en Brasil corresponde al piso de un salario mínimo y que, en la zona rural, ese porcentaje alcanza el 98%, queda claro que el valor real del salario mínimo, en franca recuperación, pasa a tener una gran importancia en la reducción de la pobreza y de las desigualdades, tanto para los activos como para los inactivos. Esas dos innovaciones en el ámbito de los derechos asegurados por el Sistema de Seguridad Social contribuirán de manera directa a un fuerte aumento del gasto social bajo la forma de transferencia directa de ingreso.

Una vez conocidas las características del sistema brasileño de protección social, resta saber, respecto a la lucha contra la pobreza, cuán efectivas han sido las políticas de asistencia y previsión en la reducción de la misma y cuál ha sido la contribución real de esos programas de transferencia de renta monetaria en ese proceso. La última década registró una fuerte reducción de los niveles de pobreza e indigencia en Brasil como consecuencia del aumento del empleo y del salario mínimo. Su impacto positivo favoreció no solamente a los trabajadores activos, sino también a los inactivos rurales y urbanos, gracias también a la institución de una red de protección básica a través de los programas compensatorios de renta como el programa Bolsa Familia y el Beneficio de Protección Continua. De esta manera, en 2001, tomando como base el umbral de pobreza extrema del programa Bolsa Familia (70 reales mensuales), el 15,6% de la población brasileña era considerada indigente. En 2009 esa proporción descendió al 5,4%. Es decir, que en ocho años, dos tercios dejaron la condición de indigentes, lo cual representa una reducción en números absolutos de 16,8 millones de personas en la categoría de indigentes. En 2010, la estimación fue de 10 millones de indigentes (un 60% en áreas urbanas) contra los 26,8 millones en 2001.

Tratándose de pobreza, la caída es igualmente significativa en términos relativos, pues la proporción de pobres pasa del 33% de la población en 2001 al 10,1% en 2010. Si prácticamente 58 millones de personas vivían por debajo del umbral de pobreza, según la renta per cápita establecida en el programa Bolsa Familia en 2001, ese número retrocedió a alrededor de 19 millones de personas en 2010. Resumiendo, observamos que durante una buena parte de la década pasada, el número de pobres e indigentes cayó de 57,2 millones de personas en 2001 a menos de 30 millones en 2010 (el 15% de la población), tomando como referencia un umbral de pobreza sumamente bajo que corresponde a unos 4,5 reales per cápita/día o 2,5 dólares per cápita/día, muy cercana al patrón de referencia del Banco Mundial. En las grandes ciudades brasileñas no se toman dos autobuses en un día con ese importe. Unos 7,5 millones de familias viven por debajo del umbral de pobreza de 140 reales per cápita.

Mirando ahora la caída de la desigualdad, se observa que, de hecho, a partir de 1998 comenzó una inflexión más sostenida del índice de Gini después de una recta (lineal) de casi tres décadas. Hay que recordar que el índice de Gini, de 0,540 registrado en 2009, si bien es el más bajo de la serie temporal, sitúa todavía a Brasil en el grupo de los 13 países más desiguales del planeta respecto a la renta monetaria declarada (la PNAD no capta desigualdades de patrimonio ya que se orienta prioritariamente a la estimación y la medición de rendimientos del trabajo y transferencias sociales). Autores como Hoffmann, Soares y Lavinás han elaborado estudios según los cuales la contribución de los programas focalizados de transferencia de ingreso son los que tienen menor incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los factores de mayor peso residen en el empleo y en la elevación de los rendimientos del trabajo. Por otro lado, la pobreza no monetaria parece no haber conocido una trayectoria tan favorable. Los indicadores que miden el bienestar de la población pobre, a través de su grado de accesibilidad al saneamiento, luz eléctrica y agua corriente de red, revelan que en años recientes las mejoras han existido pero que el pasivo aún es importante. Se observa que a pesar de la expansión de la cobertura pública del saneamiento en las zonas urbanas, el 15% de los domicilios pobres urbanos no tiene agua corriente de red y el 40% no dispone de desagüe sanitario adecuado. La situación de la población rural pobre –en torno a 10 millones de personas (un tercio de los rurales)– es bastante más grave: cerca del 30% de la población rural pobre del campo no tiene baño en su domicilio. La brecha entre la pobreza urbana y la rural sigue siendo acentuada.

## GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF: COMPROMISO CON LA ERRADICACIÓN DE LA MISERIA

Una de las primeras medidas tomadas por la presidenta Dilma Rousseff en el área social, al asumir la presidencia de la república en enero de 2011, fue reafirmar como prioridad del Gobierno su lema de campaña: erradicar la miseria a lo largo de su mandato de cuatro años. Con dicha finalidad, difundió rápidamente un conjunto de medidas que poco a poco han ido configurando una nueva estrategia para afrontar un grave problema de solución compleja y, sin duda, va a demandar inversiones y compromisos a largo plazo. El primer paso fue reconocer que el número de personas que vivían en la miseria excedía la estimación que a lo largo de la primera década del siglo XXI orientó la política de lucha contra la pobreza de su antecesor. Aun cuando se ha mantenido la línea de indigencia en una cifra muy baja –70 reales mensuales per cápita (40 dólares)– el

Gobierno de Dilma Rousseff identificó a 16,3 millones de brasileños<sup>11</sup> como prioritarios en un plan de lucha contra la miseria que sumó, a través de programas de capacitación profesional, al derecho a tener cobertura de los servicios públicos y perspectivas de inclusión productiva. La novedad, por lo tanto, consiste en reconocer que la indigencia no es solamente falta de ingresos, sino también exclusión de los derechos ciudadanos, denegados por la falta de acceso allí donde el entorno de la miseria es miserable, lo que hace que las oportunidades sean estériles.

Para afrontar ese desafío, se creó una secretaría dedicada exclusivamente a la gestión del programa Brasil Sin Miseria. El propósito de la Secretaría Extraordinaria de Erradicación de la Pobreza Extrema es implementar mecanismos más eficaces de rescate de los grupos que viven en situación aguda de degradación y conducirlos a una situación más allá de la garantía de renta. Ese nuevo *framework* tiene por objeto asociar necesidades y oportunidades. De inmediato, la Secretaría Extraordinaria, responsable del programa Brasil Sin Miseria, bajo la coordinación de la socióloga Ana Fonseca, amplió el alcance de las transferencias de renta monetaria en el ámbito del programa Bolsa Familia, para poder atender mejor las necesidades de emergencia de las familias con más carencias. Se solucionaron parcialmente los impedimentos que restringían el acceso de personas a la condición de beneficiarios del programa Bolsa Familia. La búsqueda activa llevó al reconocimiento de 407.000 familias que deberían recibir el beneficio pero que no habían sido contempladas. Se pasó a tener en cuenta a las embarazadas y se les otorgó un beneficio mensual de 32 reales (18,20 dólares); el beneficio adicional por persona dependiente, de hasta 15 años, fue ampliado a cinco hijos por familia, en lugar de tres<sup>12</sup>. Eso correspondió respectivamente a la inclusión de 117.000 nuevas beneficiarias y 1,3 millones más de niños de hasta 15 años, anteriormente penalizados y discriminados con respecto a sus hermanos. Se instituyó además la Bolsa Verde, de un valor de 300 reales (170 dólares) mensuales, para garantizar que las familias con nivel de subsistencia en zonas de preservación ambiental fueran incentivadas a explotar de manera sostenible y responsable el medio ambiente, para así evitar una mayor degradación en la búsqueda de supervivencia. Aproximadamente 72.000 familias se beneficiarán de ello en 2014, principalmente en las regiones de bosques. El monto promedio por familia del programa Bolsa Familia aumentó a 120 reales (68,5 dólares). Por último, la Secretaría

11. En lugar de 10 millones. Con la publicación de los datos del universo del Censo Demográfico que se estableció en 2010, fue posible recalcular el contingente más exacto de indigentes. De allí proviene el aumento del 60% ante la estimación realizada tomando como base una investigación de muestra domiciliaria, la PNAD de 2009.

12. Téngase en cuenta que la tasa de fecundidad del Brasil retrocedió en 2010 a 1,83 hijo promedio, y asciende a 1,94 en las familias comprobadamente pobres, beneficiarias del programa "Bolsa Familia". Solamente en las áreas rurales del país, las familias pobres registran una tasa de fecundidad superior a dos hijos por mujer en edad de procrear, pero aun así, inferior a tres.

Extraordinaria de Erradicación de la Pobreza Extrema logró acordar con ocho estados de la Federación<sup>13</sup>, además del Distrito Federal, la complementación del piso de 70 reales per cápita que llegó a 3,5 millones de familias. Sin embargo, respecto a las transferencias monetarias, todavía debe llevarse a cabo lo esencial: lograr que el programa Bolsa Familia sea un derecho garantizado a cualquiera que reúna los criterios exigidos y disponer de una regla de reajuste del monto del beneficio con fecha de aplicación, al resguardo, por lo tanto, de decisiones discrecionales del Ejecutivo. Si existe una regla general para la corrección de la inflación dictada para todos los beneficios, inclusive los asistenciales como el Beneficio de Prestación Continua (BPC), su validez implica uniformidad. No obstante, el Gobierno sigue operando por excepción.

Desde el punto de vista de la cobertura de las políticas sociales, los recién difundidos resultados del censo de 2010, cuyos resultados reflejan déficits de saneamiento básico, vivienda, acceso al agua corriente y bienestar, resultan por sí mismos ser algunos avances alcanzados, como, por ejemplo, el aumento del piso del monto per cápita de la Atención Básica en los municipios donde se concentra la pobreza extrema, o la creación de más de mil equipos itinerantes para hacer llegar la asistencia social a los más necesitados, los cuales ponen fin a la atención exclusiva de mostrador. La apertura de 2.000 nuevas unidades de salud, asociada a la instalación de 400.000 equipos del Programa de Salud de la Familia en esas tierras de infortunio, son noticias favorables. Pero el mantenimiento del foco y la expansión de los servicios y su calidad exigen recursos, y la Desvinculación de las Rentas de la Unión (DRU)<sup>14</sup>, reconducida al finalizar 2011 y sin respetar la preservación del presupuesto de protección social, puede terminar constituyendo una amenaza. Solo en 2010, fueron retirados de la Seguridad Social para asegurar el superávit primario del Gobierno federal, en detrimento de la universalidad de la salud y de las acciones de asistencia, alrededor de 50.000 millones de reales (27.000 millones de dólares). La estrategia no puede ser únicamente contemplar a los menos contemplados, sino abrirles un espacio al lado de los demás ciudadanos, cuyo acceso a una salud pública de calidad y a los parámetros sociales mínimos debe permitir forjar una sociedad más igualitaria, lo que constituye la mayor carencia de Brasil.

En lo concerniente a la dimensión de inclusión productiva, sería prematuro inferir impactos o resultados aún preliminares, ya que las acciones apenas se trazan. Sin embargo, resulta necesaria una alerta: la perspectiva de que formar al público destinatario del programa Brasil Sin Miseria, capacitarlo y profesionalizarlo va a pavimentar casi de inmediato la ruta

13. De un total de 27 unidades federativas, incluyendo el Gobierno federal.

14. La DRU permite que el Gobierno federal con el propósito de formar su superávit primario, retire el 20% (corte lineal) de todos los presupuestos de todos los ministerios. Por ahora, únicamente Educación logró anular ese desvío de recursos que penaliza la provisión pública de un conjunto fundamental de servicios desmercantilizados.

de la superación definitiva de la miseria parece una meta poco factible. El que no logra salir de la miseria cuando el país crece un 7,5% al año necesita muchas más herramientas que las que le puede brindar una capacitación de algunas semanas o meses. Esa estrategia así formulada parece renovarse con una visión equivocada y prejuiciosa de que los pobres son pobres por encontrarse fuera del mercado de trabajo o, insertados en el mismo de manera precaria, principalmente por su baja preparación para otras opciones de empleo; ello sugiere un abordaje voluntarista de que la puerta de salida es trabajar, cuando el problema reside también en el modo de funcionamiento del mercado de trabajo. Los indigentes son, en verdad, trabajadores indigentes, como lo reconoce la Secretaría Extraordinaria de Erradicación de la Pobreza Extrema. Según estimaciones de dicha Secretaría, el 70% de los adultos entre 17 y 59 años que reciben la Bolsa Familia trabaja. Igualmente, se populariza la idea de que con acceso al microcrédito y a la formación profesional, el camino para el emprendedor estaría bien trazado una vez se hayan retirado los mayores obstáculos al desarrollo de iniciativas de carácter individual. Una financiación y capacitación conjuntas promoverían alternativas de ocupación que permitirían dispensar, a corto plazo, las transferencias de renta fiscal que constituyen el eje central de las políticas de combate de la pobreza.

## ALERTA

De acuerdo con las nuevas estimaciones del Gobierno federal basadas en los resultados del censo demográfico 2010, alrededor de 16,3 millones de personas, o cuatro millones de hogares, viven por debajo de la línea de indigencia. Es factible suponer que ese contingente es justamente el que —a pesar de las nuevas oportunidades de trabajo surgidas gracias al crecimiento económico y la creación de empleos con prevalencia de trabajos formales que exigen un mayor nivel de escolaridad— no logra beneficiarse de los cambios que se van produciendo para poder así superar la barrera de la pobreza. Si bien los datos de la muestra del censo no están disponibles aún para consulta, se puede también suponer que esos 16,3 millones de personas constituyen lo que se denomina el núcleo duro de la miseria, o personas que viven en una situación de déficits crónicos y acumulativos. Se trata de personas que carecen de lo elemental, sin acceso a una infraestructura social mínimamente adecuada. Lo que podría deducirse de allí es que resulta indispensable un crecimiento económico elevado y sostenido para reducir la pobreza y la miseria, pero en la práctica este no es suficiente para hacer ascender a los menos dotados. Queda entonces al descubierto un proceso de selección interna (*cream skimming*), que consiste en retirar la capa superior y así sucesivamente. Así, el universo de la pobreza se caracteriza por la trayectoria de ascenso hacia fuera, de los

individuos que tienen algún potencial para apalancarse cuando surgen oportunidades en contraposición con aquellos que no disponen de medios para transformar las oportunidades o recursos accesibles en bienestar.

En la definición de Sen (1999), los pobres no son solamente los que no poseen un conjunto necesario de dotaciones básicas, sino aquellos que aun teniendo acceso a las mismas, no logran maximizarlas a favor de su bienestar. De ahí la idea de *functionning*, que justamente enfatiza que es necesario disponer de capacidades para poder funcionar, movilizandolos recursos que se volverán accesibles y con ello ampliar su autonomía. Los datos de la PNAD 2003 y 2009, para adultos situados en la franja entre 17 y 59 años, muestran que hubo una leve degradación del perfil de la población miserable y pobre en ese período. Se destacan tres importantes informaciones:

1) Hubo una retracción muy acentuada de la tasa de formalización de la población que vive en la pobreza extrema, que si bien era muy baja en 2003 (5,2%) cayó a 0,8% en 2009. Eso indica que si la indigencia retrocede del 15,8% al 5,4% en ese período, los que permanecen allí o que regresaron a esa condición se encuentran en una situación de altísima precariedad y vieron reducidas sus oportunidades de una mejor inserción ocupacional que pudiera atenuar su grado de destitución. Lo mismo sucede con el contingente de los pobres. En verdad, la formalidad aumenta únicamente en el grupo que vive fuera de la zona de riesgo –los no pobres– que pasan del 50% en 2003 al 55% en 2009.

2) Se observa igualmente una leve caída de la tasa de actividad de los más pobres en el citado período, lo que puede atribuirse tanto al rechazo de ocupaciones de pésima calidad (gracias a que un buen número de los más pobres recibe un mínimo social), como también a menores oportunidades para el ejercicio de una actividad remunerada aunque sea informal. Un estudio del IPEA<sup>15</sup> consigna que mientras el empleo formal creció un 43,5% entre 2001 y 2009, las ocupaciones formales tuvieron una progresión bastante menor, en el orden del 9%. Ello significa que las oportunidades en el mercado del trabajo informal, donde se encuentran mayoritariamente los más pobres, fueron casi cinco veces menores que para aquellos capaces de disputar una vacante en el sector formal. Lo dicho puede explicar, al menos en parte, el retroceso de la tasa de actividad y de ocupación de los pobres y de los muy pobres. Ese retroceso reflejaría no solamente el aumento de su poder de negociación, ampliado por la recepción de un beneficio regular del programa

15. Comunicado del IPEA n.º 88, 2011.

Bolsa Familia, sino también una menor capacidad de inserción productiva, con los cambios en el mercado de trabajo.

3) La tasa de desocupación de los indigentes aumenta en 2009 con respecto a 2003, y pasa del 24,8% al 30% mientras disminuye para los no pobres y los no vulnerables (el 5,7% en 2009 contra el 6,8% en 2003). Se observa nuevamente que las oportunidades de estar ocupado, en teoría, ampliadas para todos a causa del crecimiento, no se distribuyen de manera igual entre todos los grupos de renta y nivel de vulnerabilidad. ¿Se deberá a que el aumento de la desocupación para la población pobre en edad activa es consecuencia de la falta de información sobre oportunidades de empleo? ¿O solamente expresa déficits de *empleabilidad*?

Como si no bastara el desafío mayor de sacar de la miseria, a través del acceso a una actividad remunerada a un nivel satisfactorio, a aquellas personas que están más desprovistas de medios, recursos, activos y capital social, hay también que tener en cuenta aspectos más generales, que están asociados a la dinámica reciente del mercado de trabajo formal e informal, para formular una estrategia más adecuada que pueda alcanzar un éxito razonable. Algunos estudios (Saboia, 2011) revelan que actualmente la mayor demanda de mano de obra existente en Brasil está relacionada con el campo técnico –formación media. Este hecho estaría llevando a un desencuentro entre oferta y demanda de personal que posee educación superior y generando un desperdicio, puesto que un gran número de personas con diploma universitario termina siendo empleado en ocupaciones típicas de formación media, a pesar de las largas y costosas inversiones en educación y formación profesional. En el período 2003/2010, datos del Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) indican que el grupo menos favorecido por la generación de empleos formales fue justamente aquel que tenía el nivel básico o primario incompleto. Dicho grupo fue el único que registró un crecimiento negativo en cinco años, a saber, 2003, 2005, 2006, 2008 y 2009. Tal dinámica tiene su explicación en dos razones: en primer lugar, por el aumento del número de personas que concluye la enseñanza básica o primaria (escolaridad media en ascensión); en segundo lugar, por el proceso de formalización de ocupaciones antes altamente informales, como, por ejemplo, el rubro de la construcción civil, que terminó produciendo el mismo fenómeno en la parte inferior de la escala de las habilidades, supeditando la entrada en el mercado de trabajo a la posesión de una formación escolar mínima (nivel básico o primario completo que en Brasil comprende nueve años de escolaridad)<sup>16</sup>.

16. Datos de la PNAD apoyan esa afirmación: en 2003, el número promedio de años de escolaridad de los ocupados en el sector de la construcción civil era de 6,8 pasando a 7,7 en 2009, o sea, prácticamente un año de estudio más en un período de seis años. En promedio, la población brasileña adquiere un año más de escolaridad media superior, cada diez años.

Esto tiende a demostrar que el trabajo asalariado formal constituye cada vez menos un frente de oportunidades para los grupos sumamente vulnerables. Durante una etapa de crecimiento más fuerte, caracterizada por una subutilización de las personas con mejor formación, es poco probable que los menos capacitados puedan, a corto plazo, llenar las grandes brechas, desarrollar habilidades elementales hasta hoy inexistentes y disputar un espacio en el mercado de trabajo. De acuerdo con los datos del censo de 2010, el 27,2% del público destinatario del programa Brasil Sin Miseria entre 18 y 59 años es analfabeto. ¿Cuánto tiempo lleva perfeccionar y ampliar el capital humano de personas con tan pocos recursos para que adquieran los medios que les permitan conseguir un puesto con mejor remuneración? Por otro lado, aquellos que en una etapa de crecimiento sostenible permanecieron en la condición de indigentes difícilmente podrán *quemar etapas* y asegurarse una trayectoria de movilidad que les permita encontrar las puertas adecuadas de salida de la pobreza solamente a través de ocupaciones remuneradas. También porque, desde el punto de vista de la escolaridad formal, el sector informal desempeñó un papel bastante moderado en la captación de estos grupos gravemente desfavorecidos.

Otra dificultad importante es promover oportunidades reales y duraderas de empleo e inserción ocupacional a trabajadores fuertemente concentrados en relaciones no mercantiles. Prácticamente el 45% de los indigentes ocupados realiza actividades que se pueden asociar a actividades no mercantiles, tales como la construcción y la producción para consumo propio, consumo/uso o incluso tareas no remuneradas. La condición de asalariado informal tiene un peso pequeño, cerca del 25%. Esto significa que más de dos de cada tres trabajadores que viven en la pobreza extrema están ocupados en actividades de casi subsistencia o son empleados informales, por lo que no desarrollan actividades que impliquen iniciativa, toma de decisiones, riesgo, etc. Los que declaran trabajar por cuenta propia llegan al 30%, lo que se podría asociar aquí a la figura del microempresario individual que, desde 2009, pasó a ser una actividad reglamentada y susceptible de formalización<sup>17</sup>.

Los trabajadores clasificados como pobres están más concentrados (64%) en las actividades informales (cuenta propia y asalariado sin libreta de trabajo) que en las de

17. Micro Emprendedor Individual (MEI). En 2011 fue reglamentada la Ley Complementaria 128/2008, que permite a un gran conjunto de categorías de trabajadores informales –que se dedican a las más variadas ocupaciones– contribuir con el seguro social mediante una cuota de 5% sobre el valor del salario mínimo (contra el 20% que era la única cuota de contribución existente hasta entonces). De esta forma, se pretende estimular las contribuciones para el seguro social, ampliando el grado de protección de los trabajadores del sector informal. Se trata de un incentivo real, particularmente en la medida en que sube el valor real del salario mínimo. Esa flexibilización promete llevar a un gran número de trabajadores informales al seguro social.

autoproducción y autoconsumo (18%). Y el 16% tiene trabajos formales. El trabajo asalariado, que está mucho más difundido a pesar de ser en su mayor parte informal, es una realidad para la mitad de esos trabajadores. Tiene, por lo tanto, un peso que es dos veces más grande para la categoría de los pobres que para la de los indigentes. Observando ahora el nivel de remuneración de esos grupos, se verifica que las ganancias mensuales<sup>18</sup> de los trabajadores que viven en familias indigentes son, por lo general, inferiores al umbral de pobreza del programa Bolsa Familia (140 reales mensuales). En las labores agrícolas, esta suma cae, incluso por debajo del umbral de indigencia (70 reales). Es justamente en este sector en el que se encuentran la mayoría de los trabajadores en situación de miseria.

La preocupación que surge se refiere, por lo tanto, al formato que adquirirá lo que se podría denominar una “capacitación con carácter de emergencia para grupos altamente vulnerables”. ¿Es posible prescindir de la escolaridad formal en el rescate de los más destituidos? ¿Cuál es el perfil de esa formación? ¿Cuánto tiempo debe durar? ¿Formar para qué? ¿Cuáles son las habilidades que se deben desarrollar? ¿Qué posibilidades hay de que los individuos sumamente pobres, con poca experiencia en el mercado laboral, poco familiarizados con el trabajo asalariado, se vuelvan de inmediato microemprendedores y superen la pobreza por medio del trabajo? ¿O de que obtengan un empleo formal en un mercado en el cual la calificación está cada vez más valorada hasta tal punto que conduce a una disparidad entre la oferta y la demanda en el grupo de más clara escolaridad formal? Dadas sus características y déficits, ¿cuál es la probabilidad de que estos grupos puedan adecuarse a la oferta de empleo teniendo en cuenta la evolución reciente del mercado de trabajo? Estas cuestiones no son triviales, ya que el Gobierno de Dilma Rousseff centra sus fuerzas en la figura del emprendedor individual como opción de salida de la miseria para los grupos con niveles de privación agudos.

Una reciente encuesta de evaluación del programa Projovem<sup>19</sup>, llevada a cabo por la OCDE (*O Globo*, 04.10.2011: 3), reveló la poca efectividad de los programas de formación y capacitación para jóvenes pobres en situación de abandono escolar o desempleo.

18. Considerando que utilizamos en el cálculo dos rendimientos mensuales de los trabajadores indigentes, pobres, vulnerables y los que se encuentran fuera del área de riesgo, es decir, no la remuneración del sector por completo, sino apenas de aquellas actividades que concentran un porcentual igual o superior al 2% de los ocupados por clase de vulnerabilidad, el valor promedio de los rendimientos del trabajo fue calculado de forma ponderada en el interior de cada gran categoría.

19. Projovem es un programa social de formación y capacitación de jóvenes entre 15 y 29 años, mediante una beca de 100 reales mensuales. Se divide en cuatro modalidades: Projovem Urbano, Projovem Rural, Projovem Trabalhador y Projovem Adolescente. Las tres primeras modalidades tienen por objeto que los participantes en el programa concluyan la enseñanza fundamental junto con un curso de profesionalización.

La evaluación constata la baja eficacia del programa, debido a que se registró una altísima deserción de estudiantes, principalmente en las áreas rurales en las que solamente el 1% de los inscritos consiguió el objetivo: la obtención del diploma. Incluso donde hubo un mejor aprovechamiento, como en el caso del Projovem Trabalhador que garantizó la formación del 85% de los inscritos, solo uno de cada tres jóvenes logró encontrar empleo después de terminar la formación. Sin duda, resulta prometedor vislumbrar más oportunidades de participación en cursos de educación profesional para los grupos menos favorecidos socialmente, debido a la escasez de oferta, sobre todo en el medio rural. No hay duda de que el acceso a la educación profesional es prácticamente inexistente para los más pobres y con baja escolaridad. No obstante, si bien es cierto que se constata un retorno con respecto a la inversión en educación profesional que redundó en rendimientos que son “mayores para los trabajadores que no tienen vínculo formal con contrato de trabajo (el 11,1% para los informales contra el 7,6% para los formales) y para los que residen en regiones rurales (el 19,2% para la población rural contra el 8,4% para la población urbana)”, es igualmente cierto que para los individuos que no terminaron la primaria (9 años) el efecto de la educación profesional no demuestra ser significativo (Assunção y Gonzaga, 2010). Estos resultados, por lo tanto, si bien parecen corroborar la pertinencia de la estrategia de ampliación de la educación profesional al público destinatario del programa Brasil Sin Miseria, también alertan sobre el hecho de que la escolaridad formal y la calidad de la formación (diploma que certifica un aprendizaje especializado, objeto de una evaluación) son indispensables para ampliar las oportunidades de empleo y el incremento de los rendimientos del trabajo, sin lo cual el impacto será marginal hasta el punto de comprometer las oportunidades de salir de la miseria. Una formación de calidad lleva tiempo, es costosa y exige inversiones importantes. Y generalmente no es lo que se ofrece en el ámbito de los programas de generación de empleo e ingresos.

Los datos del suplemento de la PNAD sobre formación y capacitación profesionales nos permitieron estimar el porcentaje de indigentes y pobres que se beneficiaron de prácticas o cursos de educación profesional, o estaban realizando su formación en aquel período. En el caso de la población en edad activa indigente o pobre, solamente el 2% afirmó que estaba realizando un curso profesional, contra el 4,5% de aquellos que fuera del área de riesgo (no pobres). Decididamente, incluso para aquellas personas que tienen una mayor escolaridad e ingreso, la proporción de personas que se inscriben en algún curso profesional es sumamente pequeña, inferior al 5%, independientemente de la renta y grado de vulnerabilidad. Es más interesante, sin embargo, descubrir que el 10% de los trabajadores indigentes y pobres ya pasaron por algún tipo de educación profesional sin que esto les haya aportado alguna diferencia que les haya permitido escapar de la pobreza. Tales cifras sugieren que los cursos profesionales ni remotamente constituyen un antídoto eficaz contra la pobreza y la vivencia de la exclusión.

El Gobierno de Dilma Rousseff renovó el compromiso de la nación brasileña para combatir la pobreza, pero aún no ha comunicado qué estrategia pretende desarrollar para capacitar y formar, con calidad y en el tiempo necesario, a los olvidados de la nueva etapa de desarrollo que vive hoy Brasil. La multiplicación de las escuelas técnicas y los incentivos importantes que su Gobierno asignó para atraer jóvenes talentos hacia el área de la ciencia y la tecnología señalan cambios de rumbo muy notables en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo con innovación. Con respecto a la formación de los más pobres y sin oportunidades, las innovaciones institucionales todavía no están presentes.

## CONSIDERACIONES FINALES

Se corre el riesgo de que el programa Brasil sin Miseria entre en el *framework* de la gestión social del riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000), donde la superación de la miseria es, antes que nada, la responsabilidad de los más vulnerables y de los beneficiarios de la política compensatoria. Su inserción en el mercado se presenta como la puerta de salida de la pobreza, pero esta es forzosamente inestable, de alto riesgo y está sujeta a idas y venidas desde una perspectiva de largo plazo. La apuesta por el microcrédito a través del programa Crecer, lanzado a finales de 2011 –3.000 millones de reales (1.700 millones de dólares) previstos para gasto en 2013, con intereses del 8% fijos anuales– será sin duda de gran importancia para aquellas personas que ya disponen de medios para apalancarse y buscar financiación en condiciones más adecuadas y propicias a la maduración de los pequeños negocios. No obstante, nuevamente, ese no es el universo de los miserables.

Paralelamente, es demasiado lenta la progresión de los mecanismos de desmercantilización de una serie de servicios básicos y de bienes meritorios que pueden promover la equiparación de oportunidad y estatus, favoreciendo el aumento progresivo de la tasa de actividad y ocupación de los más desfavorecidos. Parece que esa pata del trípode del Brasil Sin Miseria está faltando, a pesar de algunos programas sociales lanzados por el Gobierno, como por ejemplo el programa Minha Casa, Minha Vida, que tiene por objeto construir unos dos millones de viviendas populares, en el ámbito del programa de Desaceleración del Crecimiento (PAC II). El déficit de viviendas, sin embargo, es mucho mayor, alrededor de 5,5 millones (Ferraz, 2011), y el público destinatario de dicho programa por ahora no se limita a las familias más necesitadas y miserables. Además, les corresponderá a los gobiernos locales indicar sus beneficiarios, lo que eleva el riesgo de que se pierda el foco y la prioridad, y se nutran viejas prácticas clientelistas. El bienestar social de los más vulnerables es la meta del Gobierno de Dilma Rousseff. La trayectoria no está aún claramente delineada.

La coyuntura no solo exige que se eviten retrocesos sino también que se garanticen avances reales esperados desde hace mucho tiempo, con la finalidad de consolidar un sistema de protección social que aún no está terminado, es poco efectivo y cuya mayor imperfección es ser excluyente y regresivo. Si la nueva presidenta pretende erradicar la miseria en los próximos cuatro años, es necesario que se incluyan en su agenda reformas estructurales, pero no las que pregonan los liberales, sino aquellas que están orientadas a evitar la concentración de la riqueza y del patrimonio. Este punto crucial todavía no ha sido incluido en la agenda del nuevo Gobierno. El balance estará listo muy pronto, en 2014

Parece muy poco factible promover la inclusión social desde una perspectiva integrada y sostenible si paralelamente no se retiran los pilares de la regresividad de la política fiscal y tributaria. El lema principal quizás pudiera ser otro: ¡Un país sin miseria es un país que redistribuye!

#### Referencias bibliográficas

- ARAÚJO FERRAZ, Camila. "Crédito, Exclusión Financiera y Acceso a la Vivienda". Disertación de Maestría por el Instituto de Economía, Universidad Federal do Río de Janeiro (2011).
- ASSUNÇÃO, J. y GONZAGA, G. "Educação Profissional no Brasil: inserção e retorno". *SENAI. Série Cenários*, n.º 3 (2010). Brasília, p. 58.
- HOLZMANN, R. y JORGENSEN, S. "Social Risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond". *Social Protection Paper Series* (2000). World Bank, Human Development Network.
- LAVINAS, Lena. "Pobreza: Métricas e Evolução Recente no Brasil e no Nordeste". *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 5, n.º 7 (2010). Centro Internacional Celso Furtado, Río de Janeiro, p. 126-148.
- SABOIA, J. "Inserção de Pessoal com Nível Superior no Mercado Formal de Trabalho". Paper presentado en el Seminario Os Rumos da Qualificação Técnica e Profissional no Brasil, IPEA (19.08.2011). Río de Janeiro.
- SEN, A. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf Publishing, 1999.