

LAS CAUSAS DE LA DESIGUALDAD EN BRASIL Y LOS INTENTOS POR SUPERARLAS

Edmund Amann y Werner Baer

La concentración del ingreso y de la propiedad ha sido una constante a lo largo de la historia del Brasil, independientemente de la naturaleza del régimen económico imperante. ¿Los esfuerzos del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por resolver el problema de la pobreza a través de la Bolsa Familia son diferentes en este sentido? En este documento revisaremos las razones por las que persiste la desigualdad en Brasil¹ y trataremos de establecer si el primer gobierno del Presidente Lula ha eliminado esta constante.

Concentración de la propiedad y del ingreso en la era colonial

El primer gran auge exportador en el Brasil colonial se centró en el azúcar proveniente del noreste y en grandes propiedades rurales que utilizaban mano de obra esclava. En su magistral ensayo sobre el Brasil colonial, Caio Prado Jr. ofrece una generalización, respaldada por estudios previos y posteriores, según la cual:

Si se ve en conjunto, la colonización de los trópicos emerge como una vasta empresa comercial más compleja que los anteriores puestos de avanzada comercial [...] cuyo objetivo más importante fue la explotación de los recursos naturales de una tierra virgen para beneficiar al comercio europeo. Este es el verdadero significado de la colonización tropical de la que Brasil es un resultado. Esto explica los elementos fundamentales, tanto económicos como sociales, de la formación y evolución histórica de los trópicos americanos².

¹ Un análisis previo y algo diferente de la desigualdad en Brasil puede encontrarse en Luna, Francisco Vida y Herbert S. Klein (2006). *Brazil Since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press. Véase en especial el octavo capítulo, «Inequality: Class, Residence and Race».

² Prado, Jr., Caio (1967). *The Colonial Background of Modern Brazil*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press, pp. 20.

Más adelante afirma que:

[...] en todos los sectores, ya fueran el agrícola, el minero, o el extractivo, la organización se basó [...] en la gran unidad de producción [...] en la medida en que reunió a un número relativamente grande de trabajadores bajo las órdenes y nombre de un único empresario. Este es el hecho que debemos considerar principalmente, ya que es en este sistema de organizar la mano de obra y la propiedad que reside el origen de la extrema concentración de la riqueza que caracteriza a la economía colonial. El hecho de que el treinta por ciento de la población estuviera conformada por esclavos y de que un porcentaje desconocido pero ciertamente alto consistiera de personas que no poseían bienes terrenales en absoluto y que vegetaban en la oscuridad de la pobreza en condiciones de vida material aun peores, fue tanto la consecuencia económica inmediata como el síntoma cierto de esta concentración de la riqueza que fue el resultado de la organización económica del país³.

Finalmente, llega a la conclusión de que «Toda la estructura del país se derivaba de la técnica de producción y de organización adoptada por la agricultura brasileña; la estructura de clases y categorías de la población y la condición particular de cada uno de los individuos que las componían. En otras palabras, todo el complejo de relaciones sociales en su nivel más profundo y esencial se derivó de esta base»⁴.

La producción agrícola dominó el Brasil colonial. Esto se observó especialmente cuando prevalecía la exportación del azúcar. Según Gustavo Maia Gomes,

Debajo de la producción agrícola predominante naturalmente subyacía el dominio de la tierra como principal recurso económico. La tenencia de la tierra fue desde el principio un factor clave que regía la historia social, política y económica del país. Bajo el dominio portugués, se impuso un sistema de tenencia de la tierra que dividió las regiones de producción en muy pocas grandes haciendas [...]. Esto excluyó (junto con la población negra, ya excluida por la esclavitud, y los indígenas) [...] a la gran mayoría de la población que carecía de todo acceso al único bien que podría haberles dado una base de estabilidad económica y poder político⁵.

La economía de exportación de bienes primarios del siglo XIX y de principios del siglo XX

En su análisis de la economía brasileña en el periodo de 1870-1930, cuando los sectores más dinámicos se basaban en la exportación de café, algodón, azúcar y unos cuantos productos agrícolas más, Warren Dean notó que:

³ Ob. cit.: 140-144.

⁴ Ob. cit.: 166

⁵ Maia Gomes, Gustavo (1986). *The Roots of State Intervention in the Brazilian Economy*. Westport: Praeger, pp. 9.

[...] tradicionalmente, la propiedad de la tierra en el Brasil estuvo extremadamente concentrada. La corona portuguesa pensaba que sólo los aristócratas grandes propietarios de tierras producirían para los mercados de ultramar, y en consecuencia, se les otorgó enormes concesiones, normalmente de cuarenta kilómetros cuadrados de extensión. Durante el Imperio se mantuvo esta tradición porque el gobierno central era demasiado débil para hacer cumplir la ley (de 1850) de venta de las tierras de la Corona mediante subastas. En vez de ello, las poderosas élites locales simplemente usurparon las tierras públicas mediante el fraude en las oficinas de tierras y en el camino desalojaron a los pequeños invasores de terrenos [...]⁶.

Con la llegada de la república en la última década del siglo XIX, el Estado «[...] amnistió de hecho a los usurpadores de tierras cuando se concedió las tierras remanentes de la Corona a los estados. Los gobiernos estatales demostraron entonces la misma incapacidad que el Imperio para cuidar el patrimonio público»⁷.

El fin de la esclavitud no mejoró la situación. Dean anota que:

[...] aunque muchos hombres libres huyeron a las ciudades, la mayoría aceptó el salario y los contratos de aparcería en las haciendas cercanas o incluso en las mismas haciendas. La presión sobre las pequeñas propiedades debido al crecimiento poblacional (la ley en el Brasil divide las herencias en partes iguales entre los descendientes), las sequías recurrentes en el interior del Noreste y la permanente impotencia política de las clases bajas forzaron a muchos hombres libres a trabajar en las plantaciones. En el Nordeste el costo efectivo de la mano de obra libre para los dueños de las plantaciones parece haber sido menor que el costo previo de la manutención de esclavos⁸.

Otro historiador ofrece una descripción similar de las condiciones existentes en el sector agrícola luego de la esclavitud, las cuales siguieron prevaleciendo en las primeras décadas del siglo XX. Sostiene que:

[...] el sistema de colonos combinaba un sistema de producción capitalista con un sistema de producción no capitalista de alquiler de la tierra. Esto era particularmente cierto en el caso de los tipos de acuerdos contractuales que eran práctica común en las nuevas plantaciones de café y que, en efecto, eran preferidos por los inmigrantes. El colono y su familia plantaban el café y atendían la plantación por un periodo de cuatro a seis años, ya que los arbustos de café normalmente comenzaban a dar una pequeña cosecha recién en el cuarto año.

⁶ Dean, Warren (1986). *The Brazilian Economy, 1870 – 1930*. En Leslie Bethell (editor). *The Cambridge History of Latin America*. Volumen V. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 701-702.

⁷ *Ibidem*: 702.

⁸ *Ibidem*: 704.

Los colonos prácticamente no recibían pago monetario, pero podían dedicarse a la producción de panllevar [...]»⁹.

Entre 1871 y 1914, «[...] los colonos tenían limitadas oportunidades de convertirse en pequeños o medianos propietarios. Se necesitaba influencias para tener acceso a la tierra, y aunque el precio de la tierra no era alto, los posibles compradores necesitaban recursos que eran difíciles de obtener para lograr que la tierra fuera rentable»¹⁰.

La distribución del ingreso durante el período de la ISI

La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se extendió a partir de 1930 hasta finales de los setenta¹¹. Se caracterizó por crear una economía cerrada, atraer multinacionales, la creación de muchas empresas de propiedad del Estado y cierta legislación social —como el salario mínimo, los fondos de jubilación de los trabajadores, etcétera—. La ISI de los años treinta mitigó el impacto de la Gran Depresión y permitió periodos de elevado crecimiento en los años cincuenta y setenta. También originó tremendos cambios de la estructura de la economía. La participación de la agricultura en el PBI declinó del 27,6% en 1947 al 19,1% en 1966, mientras que la participación de la industria creció del 19,4% al 27,2% en

⁹ Fausto, Boris (1986). *Brazil: The Social and Political Structure of the First Republic, 1889-1930*. En Leslie Bethell (editor). *The Cambridge History of Latin America*. Volumen V. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 780.

¹⁰ *Ibidem*. La situación fue igual de mala en el noreste de Brasil. Fausto observa que «En el cinturón de plantaciones de azúcar el problema de la mano de obra asalariada se resolvió recurriendo a una práctica que data del período colonial, cuando se establecieron pequeños propietarios que dependían del gran propietario. Colocados en pequeñas parcelas de tierra en las que cultivaban productos de subsistencia, se llamaba a los trabajadores a que trabajaran en la plantación de caña cuando se les requería. Usualmente el trabajo no era remunerado o se pagaba a una tasa escandalosamente baja [...]» (*Ibidem*: 784). Graham encontró que a mediados del siglo XIX en un municipio de Pernambuco, el 15% de los propietarios de molinos ocupaban el 70% de toda la tierra de las plantaciones. Sin embargo, se debe notar que en el estado de Sao Paulo en los años treinta hubo un cambio importante en la tenencia de la tierra. Graham, Richard (1986). *From from the Middle of the 19th Century to the Paraguayan War*. En Leslie Bethell (editor). *The Cambridge History of Latin America*. Volumen V. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 749. Véase Holloway, Thomas H. (1980). *Immigrants on the Land: Coffee and Society in São Paulo, 1886-1934*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

¹¹ Ver: Amann, Edmund (2000). *Economic Liberalization and Industrial Performance in Brazil*. Oxford: Oxford University Press; Baer, Werner y Galvão, Jr., Antônio F. (2007). *Tax Burden, Government Expenditures and Income Distribution in Brazil*. *Quarterly Review of Economics and Finance*. junio; y, Bergsman, Joel (1970). *Brazil: Industrialization and Trade Policies*. Oxford: Oxford University Press.

el mismo periodo. Para 1984 la participación de la agricultura había caído a solo 9,3%, mientras que la participación de la industria alcanzaba el 39%¹².

Los tremendos cambios en la estructura económica y en las políticas —que pasó de una economía abierta exportadora a una economía cerrada de sustitución de importaciones— no modificaron la concentración del ingreso. Por el contrario, la concentración del ingreso en Brasil creció por muchos años, como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1: Coeficiente de Gini: Brasil 1960-2005

1960	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0,57	0,53	0,62	0,62	0,60	0,59	-	0,58	0,59	0,60	0,60	0,60	0,59	0,60	0,62	0,64

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0,61	-	0,58	0,60	-	0,60	0,60	0,60	0,60	0,59	-	0,60	0,59	0,58	0,57	0,57

Fuente: IPEA Data/IBGE

Existen varias explicaciones al respecto: la primera es que las proporciones entre capital y mano de obra de los nuevos sectores industriales fueron mayores que en los sectores tradicionales de la economía. Los nuevos sectores industriales eran los sectores dinámicos de la economía, sus aportes al PBI favorecieron el capital —aunque los ingresos de la mano de obra en los nuevos sectores pueden haber sido mayores que en los sectores tradicionales—. Con el transcurso del tiempo ello incrementó sustancialmente la relación de capital-mano de obra de la economía que, entre 1945 y 2000, se triplicó por tres¹³.

La segunda explicación se basa en que esta economía, fuertemente protegida, se caracterizó por la presencia de muchos sectores nuevos de estructura oligopólica que les permitió cobrar precios muy altos por sus productos¹⁴. La mayoría de las utilidades logradas gracias a los altos precios fueron a parar a las manos de los

¹² Baer, Werner (2008). *The Brazilian Economy: Growth and Development*. Sexta edición. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

¹³ Feu, Aumara (2001). Evolution of the capital/product ratio in Brazil and in OECD countries, *Economy & Energy*, vol. 28.

¹⁴ Si se toma los salarios y la seguridad social como porcentaje de valor agregado en algunos de los sectores dinámicos de la economía se nota una tendencia claramente decreciente; por ejemplo, la participación en los productos metálicos se redujo del 35,4% en 1959 a 29,6% en 1975 y a 19,3% en 1985. Para la maquinaria, la participación declinó del 46,8% al 41,5% y al 31,4% en los años respectivos. Equipo eléctrico: 38,7%, 28,1% y 21,6%. El equipo de transporte, en contraste, se elevó de 31,7% a 37,5%, declinando luego a 21,4%. Los químicos cayeron de 23,8% a 11,7% y 11,4%. Los textiles cayeron de 42,5% a 29,4% y 15,8%. Ob. cit.: 453.

propietarios de las compañías y no a la fuerza laboral. En tercer lugar, durante los años de los gobiernos militares (1964-1985) se reprimió a los sindicatos o se los controló con mucha firmeza, haciendo que los salarios reales quedasen a la zaga. Finalmente, cuando el censo de 1970 reveló que durante las épocas con grandes tasas de crecimiento de fines de los sesenta la distribución del ingreso había empeorado, el gobierno contrató a un economista, Carlos Langoni, para estudiar dicho fenómeno¹⁵. Langoni llegó a la conclusión de que el deterioro de la distribución del ingreso se debía al éxito mismo del crecimiento durante los gobiernos militares. El fuerte crecimiento dio como resultado el rápido crecimiento de la demanda de mano de obra calificada. Como era escasa, obtuvo réditos mucho mayores que el resto de la fuerza laboral, lo que explica la tendencia a la concentración de la distribución del ingreso.

Es muy probable que todas estas razones expliquen por lo menos en parte las tendencias distributivas observadas. Lo importante es que si bien la concentración de la propiedad de la tierra fue la causa principal de la concentración del ingreso en la economía colonial y la posterior economía de exportación primaria en el siglo XIX y principios del XX, la propiedad en el sector industrial durante la economía de la ISI también estuvo, de la misma manera, concentrada, e incluso más. Pocas empresas manufactureras eran de propiedad de un accionariado difundido entre miles de pequeños inversionistas. Más bien, esta industria se caracterizó por grandes empresas de propiedad del Estado o de familias cuya participación en el mercado era un poco más alta que en los países industriales avanzados, como los Estados Unidos¹⁶.

Distribución del ingreso durante la *década perdida* de los años ochenta y las hiperinflaciones de inicios de los noventa

Como se ha descrito en varias fuentes¹⁷, los años ochenta fueron la época de la crisis de la deuda, de los intentos periódicos de instituir programas de ajuste negociados con el FMI y con los principales acreedores privados, así como de la expansión de la inflación tras una serie de intentos fallidos de estabilización. El

¹⁵ Langoni, Carlos Geraldo (1973). *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Río de Janeiro: Editora Expressão e Cultura.

¹⁶ Para Brasil, la proporción de C8 promedio para las manufacturas permaneció en el 58% de las ventas en 1973; 59,1% en 1977; 49,7% en 1980; y 52,0% en 1983. Ob. cit.: 129. Para los Estados Unidos, las proporciones tendieron a ser algo menores. Para el sector manufacturero de los Estados Unidos, Pryor encuentra proporciones C8 de 52,6% en 1963; 52,1% en 1972; 50,1% en 1982; y 51,8% en 1992. Pryor, Frederic (2001). New trends in US industrial concentration. *Review of Industrial Organization*, vol. 18, pp. 309.

¹⁷ Véase el noveno capítulo de Baer. Ob. cit.

resultado neto fueron muchos años de bajo crecimiento y, de tiempo en tiempo, un declive en los salarios reales, sobre todo en períodos de hiperinflación como 1987, 1990 y 1991 (tablas 2 y 3).

Las hiperinflaciones de fines de los ochenta y principios de los noventa contribuyeron a deteriorar aún más la distribución del ingreso. La tabla 4 muestra que durante la hiperinflación de la segunda mitad de los años ochenta, la participación en el ingreso del decil más pobre de la población sufrió el mayor deterioro, mientras que la sustancial mejora experimentada por este grupo en el período 1993-1995 se debió a que se cortó de pronto la hiperinflación tras la introducción del *Plan Real*.

Tabla 2: Crecimiento en PBI y salarios reales, 1976-2004

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crecimiento del PBI %	10,3	4,9	5,0	6,8	9,2	-4,3	0,8	-2,9	5,4	7,8	7,5	3,5	-0,1	3,2	-4,3
Crecimiento de los Salarios Reales %	7,6	5,1	8,6	4,4	4,5	9,0	11,5	-4,8	3,2	13,4	14,2	-7,2	8,5	7,5	-12,0

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crecimiento del PBI %	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9
Crecimiento de los Salarios Reales %	-4,3	15,9	11,1	9,5	8,7	5,5	5,5	4,6	-1,6	-2,7	6,3	5,5	0,3	7,1

Fuente: IBGE/IPEA Data

Tabla 3: Inflación de precios al consumidor (índice IPCA) 1980-2006

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
99,2	95,6	104,8	164,0	215,3	242,2	79,7	363,4	980,2	1972,9	1621,0	472,7	1119,1	2477,1

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
916,5	22,4	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3	7,6	5,7	3,1

Fuente: IBGE

Tabla 4: Crecimiento del ingreso por deciles de distribución de ingreso

	1985-1986	1986-1990	1990-1993	1993-1995
Primer decil (el más pobre)	95,9	-40,8	-12,7	99,9
Segundo decil	44,2	-32,8	22,5	46,4
Tercer decil	49,1	-37,7	35,1	-1,8
Cuarto decil	32,4	-35,3	12,1	31,7
Quinto decil	44,7	-31,0	-2,1	37,2
Sexto decil	42,6	-29,9	-1,1	27,3
Sétimo decil	41,2	-27,3	-7,4	33,6
Octavo decil	38,6	-25,0	-9,0	34,0
Noveno decil	33,7	-23,4	-9,0	33,9
Décimo decil (el más rico)	39,4	-25,1	-3,3	24,6

Fuente: IBGE

El impacto de las políticas neoliberales en los años noventa y principios del siglo XXI

Las presiones constantes del FMI, de los acreedores privados y de los gobiernos de países acreedores conllevaron a la adopción de políticas neoliberales que consistían en la apertura de la economía, reduciendo la protección arancelaria y para-arancelaria, la apertura a los inversionistas extranjeros en sectores previamente cerrados y la privatización de las empresas del Estado. En 1994, el plan de estabilización denominado *Plan Real* finalmente logró derrotar la hiperinflación¹⁸.

Muchas de las medidas neoliberales tuvieron un impacto en la concentración. La apertura de la economía forzó a muchos sectores a mejorar su productividad frente a la competencia extranjera¹⁹. Esto llevó a muchas compañías a incorporar la tecnología más avanzada en sus campos, lo cual significó más dependencia de tecnologías intensivas en capital y que ahorran mano de obra. El proceso de privatización no dio como resultado la venta masiva de acciones al público general, sino más bien la subasta de las compañías estatales a los grupos oligopólicos

¹⁸ Para más información véase: Amann, Edmund y Baer, Werner (2000). The illusion of stability: the Brazilian economy under Cardoso. *World Development*, vol. 28, n° 10; y, (2002). Neo-liberalism and its consequences in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, parte 4.

¹⁹ Castelar Pinheiro, A. (1999). Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? En: F. Giambiagi y M. Mesquita Moreira (editores). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Río de Janeiro: BNDES.

Tabla 5 Brasil: Proporciones de concentración de C4

	1993	2004
Transporte	73%	73%
Servicios públicos	46%	69%
Tecnología de la Información.	77%	54%
Telecomunicaciones	100%*	72%
Comercio mayorista	56%	80%
Comercio minorista	54%	66%
Alimento, bebida, tabaco	55%	76%
Autopartes (?)	86%	85%
Textiles, Confecciones	45%	62%
Construcción	47%	67%
Electrónica	38%	46%
Farmacéuticos & Cosméticos	62%	63%
Materiales de Construcción	41%**	56%
Maquinaria	51%	56%
Minería	59%	79%
Papel, celulosa	50%	57%
Plásticos, jebe	61%	68%
Petroquímicos	80%	91%
Acero, metalurgia	58%	72%

* Las telecomunicaciones se privatizaron en 1998.

** Los datos se refieren a 1994.

Fuente: Amann y Baer. *Quarterly Review of Economics and Finance* (en prensa). Calculada a partir de Exame, agosto de 1994 y julio de 2005.

nacionales e internacionales, teniendo como consecuencia una concentración de la propiedad, pero también del mercado, como lo revela la tabla 5²⁰.

Adicionalmente, muchas de las compañías que fueron privatizadas despidieron a un excedente de mano de obra²¹. Los miles de trabajadores que perdieron sus empleos encontraron puestos en los sectores tradicionales, que pagaban salarios

²⁰ Las proporciones de C4 y C8 respectivamente se refieren al porcentaje del mercado representado por las cuatro y ocho compañías más grandes.

²¹ Muchas empresas estatales habían empleado a más trabajadores de los que eran necesarios por razones políticas y sociales. Baer. Ob. cit.

más bajos y que tenían menores beneficios, o se unieron al sector informal²². Así, el impacto inicial neto de la privatización tuvo un efecto concentrador en la distribución.

Las políticas económicas del gobierno de Lula

Aunque el candidato Lula tenía un discurso radical en la campaña electoral de 2002, cuando llegó al poder adoptó un conjunto de políticas conservadoras que lo hicieron popular en los mercados financieros mundiales, permitiendo la continuación de la estabilidad de precios heredada del gobierno de Cardoso. La estrategia macroeconómica ortodoxa del gobierno de Lula se concentró en implementar una política fiscal restrictiva destinada a lograr excedentes presupuestales primarios cada vez más grandes. En 2003, el superávit se elevó de 3,75% del PBI a 4,25%, mientras que en octubre de 2004 el superávit alcanzó 4,7% del PBI²³. Estos excedentes se mantuvieron por el resto del primer periodo de Lula.

Se conservó la política del Banco Central de fijar metas de inflación, la cual se inició durante el gobierno de Cardoso. Uno de los principales instrumentos empleados fue la fijación de tasas de interés extremadamente altas. La tasa de referencia del SELIC, la tasa interbancaria del Banco Central, subió de un promedio de 17% en 2003 a 19% en 2005, y se redujo recién en la segunda mitad de 2006. Mientras que la inversión extranjera directa siguió declinando a medida que se desactivaba el programa de privatizaciones, las elevadas tasas de interés propiciaron grandes flujos de inversión de cartera. Esto, junto con los grandes excedentes comerciales —debidos a los altos precios de los productos básicos de exportación como el hierro y la soya—, respaldaron el real, que se apreció frente al dólar estadounidense a partir de 2002. El flujo de divisas hacia el país, propiciado por una cuenta corriente favorable, permitió que las reservas de divisas se elevaran, pasando de US\$37.800 millones en 2002 a US\$85.800 millones en 2006. Esto permitió que el gobierno de Lula pagara el íntegro de su deuda al FMI.

Si bien las elevadas tasas de interés y la austeridad fiscal pueden haber contribuido a mantener la inflación bajo control y un saludable equilibrio externo, su impacto en el crecimiento fue negativo. Como indica la tabla 2, recién en 2004 la tendencia al crecimiento aumentó significativamente —hasta 4,9%—. En todos los demás años el crecimiento fue anémico. Otro resultado decepcionante fue la baja tasa de inversión, que apenas superó el 19% a 20% del PBI. Esto se debió a la

²² Baer. Ob. cit.: 28-294.

²³ Amann, Edmund y Baer, Werner (2006). Economic orthodoxy versus social development? The dilemmas facing Brazil's labour government. *Oxford Development Studies*, vol. 34, n° 2, pp. 221.

moderada inversión extranjera directa y también a la poca inversión del gobierno. La consecuencia fue que no se invirtió en infraestructura que era muy necesaria ni se sentaron las bases para acelerar las tasas de crecimiento a futuro.

Pobreza y distribución en el gobierno de Lula²⁴

Las políticas económicas del primer gobierno de Lula han sido ortodoxas y han concitado mucha atención. Uno podría imaginar que esta política contribuyó poco para modificar la sesgada distribución de ingresos tan típica del Brasil. Sin embargo, para sorpresa de muchos, el coeficiente de Gini —la principal medida de desigualdad— mejoró y cayó del 0,6% en 2002; al 0,58% en 2003; y al 0,57 en 2006 (véase tabla 1). Muchos han atribuido este resultado al programa *bolsa familia*, creado en 2003 mediante la consolidación de otros cuatro programas de protección social que habían estado bastante mal administrados²⁵.

El programa Bolsa Familia hace transferencias de dinero en efectivo que van de R\$15 a R\$95 al mes, dependiendo del nivel del ingreso de la familia y de la escala de beneficios recibidos en el pasado. Los padres de familia reciben estos subsidios si mandan a sus hijos al colegio y los llevan a sus controles médicos. La cobertura de la Bolsa Familia aumentó de 3,6 millones de familias en 2003 a 11,1 millones de familias en 2006. Esto significa que hacia 2006, 44 millones de brasileños, alrededor de un cuarto de la población total, tenían cobertura.

Existe evidencia, sobre todo proveniente del noreste —históricamente marginado— de que este programa ha logrado aliviar la pobreza extrema. Por ejemplo, en el estado de Ceará, en donde los ingresos provenientes del programa aportan 3,7% del total de ingresos, las ventas al por menor aumentaron 10% en 2006, mientras caía el empleo formal. Para el noreste en conjunto, desde la creación de la Bolsa Familia, las ventas al por menor se elevaron en un 54% en comparación al 26,4% en el sur, que cuenta con una economía más dinámica.

²⁴ Algunas partes de esta sección se han beneficiado de la investigación de Mathy Gabriel P. (2006). *Bolsa Familia: A Study of Poverty, Inequality and the State in Brazil*, Mimeo. Urbana-Champaign: Champaign University of Illinois; y, Hall, Anthony (2006). From *Fome Zero* to *Bolsa Familia*: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, edición 04, noviembre.

²⁵ Los cuatro programas en cuestión fueron: la Bolsa Escola, administrada por el Ministerio de Educación, que daba dinero en efectivo a familias con niños en la escuela; la Bolsa Alimentação, que a través del Ministerio de Salud daba dinero a familias pobres para la compra de alimentos; el programa Fome Zero desempeñaba funciones similares de distribución de alimentos, pero estaba a cargo del Ministerio de Agricultura; y, el Auxilio Gas, que subsidiaba los precios del gas para las familias de bajos ingresos y que administraba el Ministerio de Energía y Minas.

Con una visión más a largo plazo se aprecia que la Bolsa Familia tal vez no haya sido la causa del inicio de la tendencia a una menor pobreza absoluta. En un exhaustivo estudio sobre la pobreza en el Brasil, Sonia Rocha encontró un declive continuo de la proporción de la población que se puede considerar pobre o indigente desde los inicios de los años noventa. La tabla 6, que resume los resultados de su investigación, muestra que la proporción de la población extremadamente pobre —los indigentes— declinó del 44% en 1990 a 33,21% en 2004. Sin embargo, la caída de la incidencia de pobreza se concentra en el período de 1993 a 1995; en otras palabras, el período cuando se lanzó el Plan Real. En contraste, en el período 2002-2004, cuando se consolidaron las iniciativas que conforman la Bolsa Familia, la reducción de la pobreza fue bastante modesta.

Tabla 6: Pobreza y pobreza extrema en Brasil: 1990-2004

Proporción %	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Pobres	44,19	44,00	44,09	33,23	34,13	34,09	33,43	34,95	35,03	33,99	35,59	33,21
Extrema pobreza	17,38	16,64	16,10	10,40	10,15	9,38	9,06	8,74	9,55	8,68	9,96	8,00

Fuente: Rocha, Sonia (2006). Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. *Nova Economia*, vol. 16, n° 2, pp. 269.

En la tabla de Rocha, «pobreza» se refiere al grupo de personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza según la encuesta PNAD, mientras que «pobreza extrema» se refiere al subconjunto de personas pobres que subsisten con menos de \$1 al día (PPA ajustada).

Bolsa Familia y tendencias recientes del coeficiente de Gini

¿En qué medida las recientes mejoras observadas de la distribución de ingresos del Brasil se pueden atribuir a la Bolsa Familia y a los programas precedentes? Aunque sin duda ha disminuido la pobreza en los grupos de menores ingresos, ¿significa esto que el programa ha causado una mejora permanente de la distribución de ingresos?

El trabajo de Paes de Barros²⁶ sugiere que la Bolsa Familia ha tenido un impacto significativo en la reciente evolución de la distribución de ingreso. Sin embargo, en la tabla 1 se observa que el coeficiente de Gini no ha mejorado mucho. Entre el 2002 y el 2004 cayó en 0,02 puntos porcentuales. Si lo comparamos

²⁶ Paes de Barros, Ricardo *et al.* (2006a). Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira. Texto para debate n° 1203. IPEA.

con la situación a inicios de los noventa se puede destacar dos puntos: en primer lugar, la reducción del coeficiente de Gini es pequeña en comparación con reducciones anteriores. En segundo lugar, y de mayor importancia, es evidente que las anteriores disminuciones del coeficiente de Gini se produjeron sin contar con un programa explícito contra la pobreza o de redistribución de ingresos. En otras palabras, tenemos que ser conscientes que factores distintos a la Bolsa Familia y a sus predecesores pueden impulsar caídas del coeficiente de Gini. A principios de los noventa el factor principal en este sentido fue la reducción —si bien temporal— de la hiperinflación²⁷. De igual modo, se debe aceptar que al menos parte de la reducción reciente del coeficiente de Gini puede atribuirse a las menores presiones inflacionarias y al aumento del salario mínimo²⁸.

La idea de que la Bolsa Familia puede haber tenido solo un modesto impacto en la evolución del coeficiente de Gini se hace más fuerte cuando vemos los datos sobre el gasto gubernamental. Nuestros estimados en base a datos del presupuesto del gobierno muestran que en 2006 la Bolsa Familia constituyó el 2,5% del gasto gubernamental, apenas 0,5% del PBI. Si lo comparamos al gasto del gobierno en el servicio de la deuda, que en 2006 representó 18% del gasto total, casi podría afirmarse que el patrón general de gasto gubernamental actúa en contra de una mejor distribución de ingresos. Otra lectura de las cifras permite afirmar que el 2,5% del presupuesto se destina a los pobres, mientras que un 18% se destina a los acreedores del gobierno, es decir, instituciones financieras, la población de mayores recursos y entidades extranjeras. El argumento de que la Bolsa Familia puede haber tenido un impacto limitado en el perfil distributivo solo encuentra apoyo en un estudio reciente del IPEA, el cual destacó la importancia de otros factores, como la integración de los mercados laborales locales y la mayor igualdad dentro de diferentes rangos de educación²⁹.

²⁷ Thorp, Rosemary (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America Since Independence*. Baltimore: Banco Interamericano de Desarrollo, Johns Hopkins University Press.

²⁸ Por ejemplo, el salario mínimo para Sao Paulo se elevó de R\$ 287,75 en 2002 a R\$ 376,75 en 2006. Pães de Barros, en un artículo de setiembre de 2006, resume los resultados de un ejercicio de simulación que compara el impacto del salario mínimo y de la Bolsa Familia. Encontró que el primero es mucho más eficaz en combatir la pobreza —especialmente la extrema pobreza— que la Bolsa Familia. Sin embargo, debe notarse que este análisis se ocupa del nivel de vida *absoluto* de los pobres extremos más que de la distribución del ingreso. Pães de Barros, Ricardo *et al.* (2006b). A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil. *Note Técnica: Boletim de Conjuntura*, n° 74.

²⁹ Pães de Barros *et. al.*, Ob. cit.

Bolsa Familia: ¿una nueva forma de clientelismo?

La Bolsa Familia, aunque es uno de los logros más celebrados del gobierno de Lula, ha tenido, como hemos señalado, un impacto limitado en los arraigados patrones históricos de distribución del ingreso. A continuación sostenemos que la distribución del ingreso sigue siendo sesgada, debido a factores estructurales muy arraigados, como la concentración de la propiedad de la tierra y, más recientemente, el acceso diferencial a la educación de calidad. La impresión de que este programa da mucho calor pero poca luz en lo que respecta a distribución, respalda el argumento de que su propósito es menos resolver la desigualdad que crear relaciones clientelistas para beneficio del gobierno de Lula.

El análisis de los resultados electorales de la última elección presidencial muestra que puede haber cierta base para este argumento. En las zonas pobres del norte y del noreste, que por mucho tiempo fueron el bastión de los partidos y políticos de centro y centro-derecha, a Lula le fue particularmente bien. Quizá no es de sorprender que estas regiones, debido a la mayor incidencia de la pobreza respecto al promedio, se beneficiaran de manera especial de la Bolsa. Por lo tanto, se deduce que este programa ha creado un nuevo grupo de clientes adscritos al gobierno de Lula e inclinados a votar por él. Si es así, entonces la Bolsa representa la última manifestación de una vieja tradición dentro de la política brasileña. Es una práctica política establecida de larga data que los políticos populistas busquen ventaja electoral en las áreas más pobres ofreciendo beneficios a grupos de electores, ya sea en forma de obras, mejoras temporales del gasto público, o incluso entrega de dinero en efectivo al momento de las encuestas. Para algunos opositores del presidente Lula, la Bolsa es solo simple generosidad clientelista, aunque en una escala sin precedentes y a toda la nación. Aún así, no se puede negar que la Bolsa, a diferencia de esquemas clientelistas anteriores de menor escala, ha tenido impactos distributivos reales. El problema, sin embargo, es que dichos impactos requieren suplementarse con reformas estructurales redistributivas. Se puede argumentar que al calmar de forma eficaz los reclamos de los desposeídos, la Bolsa solo sirve para minar el impulso político para proceder a las reformas.

Apuntalamiento estructural permanente de la concentración del ingreso

No es exagerado afirmar que, a lo largo de la historia brasileña, la desigualdad de ingresos se ha sustentado en una acentuada concentración de la propiedad de los activos. Anteriormente fue la concentración de la propiedad de la tierra la que apuntaló la desigualdad de ingresos. Sin embargo, el rol de la desigualdad de la propiedad de la tierra ha disminuido como resultado de la menor participación

de la producción agrícola en el PBI en general. Mientras que la agricultura representaba el 26% del PBI a inicios de la Segunda Guerra Mundial, en 2004 su participación había caído al 9%.

Aun así, hay que enfatizar que a pesar de los esfuerzos de reformar el agro, la propiedad de la tierra sigue estando sumamente concentrada. En 2000, las explotaciones agrícolas de mil o más hectáreas, que conformaban el 1,6% de todas las unidades agrícolas, controlaban no menos del 43,8% de la tierra cultivable³⁰. Aunque ha disminuido la importancia relativa de la agricultura respecto del PBI en general, la propiedad sigue estando altamente concentrada. Se puede decir lo mismo acerca del sector industrial, cuya importancia relativa, por supuesto, se ha expandido desde los años treinta. La tabla 5 indica que en la última década ha habido un aumento notable de la concentración industrial en una serie de sectores. Amann y Baer³¹ mencionan la creciente importancia de las importaciones y la liberalización del mercado como fuerzas impulsoras de esta tendencia. De este modo es posible sostener que la posibilidad de que la desconcentración de activos haya jugado un rol en la disminución del rol de la agricultura se vio compensado, al menos parcialmente, por el aumento de la concentración de los activos industriales.

En un estudio de caso en Campinas —un centro importante de tecnología de computación e ingeniería y por tanto un centro industrial no tradicional—, Alves Pinto³² encuentra evidencia de grados muy altos y permanentes de concentración de la propiedad de activos. Alves Pinto estima un coeficiente Gini de la propiedad de activos de 0,92 en 1996, mientras que el de ingresos permanecía en 0,58. El último concuerda con los estimados nacionales. La implicación es clara. Dada la magnitud de la desigualdad en la distribución de activos, cualquier gobierno enfrentaría el reto de tener que remediar la desigualdad de ingresos en el largo plazo. Contra este telón de fondo, parece improbable que la Bolsa Familia, dada su pequeña escala en relación con el PBI, pueda contrapesar el efecto ingreso de las enormes disparidades en la propiedad de activos.

¿La solución final reside en el sector servicios?

Brasil, como muchos países emergentes, parece estar orientándose en la misma dirección que las economías de la OCDE, donde del 70% al 75% de la población

³⁰ Abbey, Leonard; Baer, Werner; y, Filizzola, Mavio (2006). Growth, efficiency and equity: The impact of agribusiness and land reform in Brazil. *Latin American Business Review*, vol. 7, n° 2.

³¹ En prensa.

³² Alves Pinto, Nelson (2006). *A Distribuição da Riqueza e o Multiplicador de Inventário*. Mimeo. Campinas: Unicamp.

económicamente activa se encuentra empleada en el sector servicios. En 2004, el sector servicios representó 56% del PBI brasileño y empleó el 53% de la mano de obra. En una economía dominada por los servicios, el activo más importante es el capital humano, más que las máquinas o la tierra. Por lo tanto, parecería que para remediar sustancialmente el problema de distribución del ingreso de Brasil se requiere enfatizar los esfuerzos para eliminar las disparidades en la distribución del capital humano. Esto, por supuesto, involucra un fuerte énfasis en el rol de la educación y la capacitación³³. Desgraciadamente, las distribuciones del capital humano —al menos tal como se representa por el acceso a la educación de calidad y al logro educativo— han tendido a ser sesgadas. Algunos datos podrían ayudar a ilustrar la escala del problema.

El número promedio de años de escolaridad en Brasil en 2000 fue 6,4, en comparación con 10,1 en Argentina, 10,0 años en Chile y 7,4 años en México, mientras que en Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania, el promedio de años fue de 12,25, 9,35 y 9,75, respectivamente.

Aparte de que el promedio de años de escolaridad en Brasil es menor, la tabla 7 muestra que también existe una brecha sustancial entre los años de educación del quintil más alto y el quintil más bajo de ingresos, lo que indica una concentración sustancial de la distribución del capital humano. Aunque esta brecha se redujo en los años noventa —de 4,7 en 1990 a 3,0 en 2001— subsistió una brecha sustancial en comparación con un país como Argentina, donde solo era de 1,8 en 2001.

Tabla 7: Brasil: Años de educación

	Quintiles					Promedio
	1	2	3	4	5	
1990	1,9	2,9	4,1	5,5	8,9	5,1
1995	2,3	3,4	4,5	6,1	9,7	5,6
2001	3,0	4,2	5,3	6,9	10,4	6,4

Fuente: World Bank (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D. C.: Banco Mundial, pp. 415.

³³ Giambiagi, Villela, Barros de Castro y Hermann llegaron a una conclusión similar en la que argumentan que «la fuente principal de desigualdad en el ingreso brasileño es la desigualdad en niveles de educación por grupos de personas. Varios estudios estiman que esto influencia el nivel de desigualdad del ingreso por un factor del 40%». Giambiagi, Fabio; Villela, André; Barros de Castro, Vavínia; y, Hermann, Jennifer (2005). *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Editora Campus; traducción del portugués.

Además de las preocupaciones respecto del problema de los años de escolaridad, existen también preguntas sobre la calidad de la educación al alcance de las mayorías. De acuerdo con una investigación de UNESCO, Brasil ocupa el puesto 114 de 125 países respecto de la calidad de su sistema educativo. India, cuyo ingreso nacional bruto per cápita³⁴ es significativamente más bajo que el de Brasil (US\$720 vs. US\$3.460), ocupó el puesto 25 en el estudio, mientras que Gambia (PNB per cápita de US\$290) obtuvo el lugar 55. En otras palabras, la educación brasileña es de mala calidad en relación con el rango de ingreso per cápita. De los brasileños que ocupan los dos últimos quintiles de la distribución del ingreso, solo el 5% ha terminado la secundaria, en comparación con el 73% del decil más rico. De la misma forma, resulta perturbador que otra investigación haya determinado que el 75% de los jóvenes de quince años no lograba aprobar los exámenes de alfabetización, que eran solo medianamente difíciles. Respecto de la calidad de la educación pública, el Ministerio de Educación determinó que en 2002, 84,5% de la enseñanza en las instituciones públicas era «de insatisfactoria a aceptable», en comparación con 37,6% en las instituciones privadas. La opinión de que la educación pública —a la que todos tienen acceso— es de menor calidad que la educación privada —en la que el acceso se basa en el ingreso— queda evidenciada en los registros de los concursos de admisión a la universidad. Los datos de la Universidad de Sao Paulo en 2002 demuestran que más del 67% de los matriculados habían asistido a escuelas secundarias privadas.

Todo esto sugiere que existen problemas sistémicos de igualdad y calidad en el sistema educativo, sobre todo en su componente público. Aunque el gobierno de Lula ha prometido mejorar el alcance y la calidad de la educación, hasta ahora el progreso ha sido limitado y ha sido restringido por los recortes presupuestales³⁵. Mientras que en 2003 —a inicios del primer gobierno de Lula— se propuso R\$4,3 mil millones de recursos adicionales para la educación, hacia 2006 la asignación de presupuestos adicionales se redujo por un factor de cuatro³⁶.

³⁴ El Ingreso Nacional Bruto (INB), a diferencia del Producto Bruto Interno (PBI), toma en cuenta el impacto de los ingresos netos por propiedad —interés, utilidades y dividendos—. De esta manera, es una medida más amplia del ingreso nacional.

³⁵ Ciertamente, la bolsa familia está diseñada para incrementar la participación en la educación primaria y secundaria. Sigue siendo poco claro en qué medida esto ha incrementado la asistencia a la escuela. Hasta la fecha se ha hecho poco para incrementar los recursos para la educación y para mejorar la calidad de la educación en sí misma.

³⁶ Buarque, Christovam (2006). Lula's education program for Brazil: a grim comedy of errors. *Brazil Magazine*, 30 de enero.

Conclusiones

A inicios de este documento hicimos notar que una constante en la historia económica del Brasil había sido una distribución del ingreso sumamente sesgada. Hemos demostrado que la causa era el patrón concentrado de propiedad de activos. La distribución sesgada del ingreso se explicaba por el patrón de concentración de tenencia de la tierra. Con la industrialización, el capital industrial sustituyó a la tierra, siendo así que la propiedad del capital también quedó confinada a una pequeña sección de la población. Se puede suponer que el crecimiento en la importancia relativa del sector servicios de los últimos treinta años podría haber ayudado a cambiar los patrones enraizados en la distribución sesgada del ingreso. Esto es debido a la mayor fragmentación de la estructura de ese sector en comparación con sus contrapartes agrícolas e industriales. Sin embargo, considerando que el capital humano es el mayor insumo del sector servicios y que las oportunidades de educación y capacitación han sido concentradas en una minoría de la población, el crecimiento de los servicios no ha sido un factor significativo que haya efectivamente influido en la redistribución del ingreso.

Se podría sostener que la concentración de la propiedad de activos no implica una concentración del ingreso, ya que el Estado podría actuar como un contrapeso —poniendo impuestos y redistribuyendo los flujos de ingreso que surgen de la base de activos—. Sin embargo, esto no sucede porque el sistema tributario y la estructura de gastos del gobierno siguen siendo regresivos³⁷. Más bien, las mejoras distributivas que han ocurrido en años recientes serían consecuencia del efecto positivo de la menor inflación sobre el ingreso en los pobres.

Nuestra conclusión es que a pesar de que el programa de la Bolsa Familia del Presidente Lula ha resuelto con éxito los bolsones de pobreza extrema, no ha logrado mejorar sustancialmente la distribución del ingreso en Brasil.

Otras referencias

Paes de Barros, Ricardo *et al.* (2007). *A Importância da Queda Recente da Desigualdade na Redução da Pobreza*. Texto para debate n° 1256. IPEA.

³⁷ Baer y Galvao. Ob. cit.