



2

América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias

Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 2

Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores

**América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo
contexto – Enfoques y experiencias**

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación Gonzalo Abad Ortiz.....	9
Prólogo. Política social y políticas públicas <i>Juan Valdés Paz y Mayra Espina</i>	13
Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. <i>Mayra Espina</i>	25
Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil <i>Laura Tavares Soares</i>	69
Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales <i>Alicia Gutiérrez</i>	107
La política social del gobierno mexicano <i>Berenice P. Ramírez López</i>	135
Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica <i>Mónica Hernández</i>	163

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina
Francisco Pareja Cucalón 197

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la
investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad
y la transdisciplinariedad
Luis Carrizo 223

Estrategia bolivariana de política social
Orángel Rivas..... 267

Relación de autores..... 291

Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil

LAURA TAVARES SOARES

Introducción

Las principales ideas de este capítulo³² tuvieron su origen en un trabajo sistemático de investigación y análisis de la coyuntura social y de las políticas sociales durante el primer período presidencial Luis Inacio Lula da Silva en Brasil, a partir del año 2003.³³

El gobierno de Lula, desde sus inicios reconoció la gravedad de los problemas sociales enfrentados por la sociedad brasileña, y señaló varias banderas progresistas: la lucha contra el hambre y la miseria; lucha contra el racismo y la desigualdad racial; la profundización de los avances en el área de salud y la asistencia social; el crecimiento de la tasa de cobertura de Bienestar Social; la promoción del desarrollo nacional mediante la integración de las políticas públicas con el mercado de trabajo; la aplicación de políticas de desarrollo urbano; y la mejora continua de la calidad de la educación.³⁴

32 Texto escrito en diciembre de 2010.

33 Análisis disponibles en la página web www.outrobrasil.net del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad Del Estado de Rio de Janeiro (UERJ).

34 En: *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil, 2009.

Sin embargo, muchos son los dilemas planteados para la política social en un gobierno popular, que se propone hacer cambios económicos y sociales, particularmente en comparación con el período anterior, marcado por políticas neoliberales. Uno de ellos es mantener la política social condicionada a los límites impuestos por la política económica, sobre todo al ajuste fiscal –que se mantuvo durante el primer período del gobierno– considerado como uno de los principales instrumentos de la política económica: el equilibrio fiscal para mantener la estabilidad, o sea, para impedir la inflación.

Relacionado con lo anterior, se plantea el problema del financiamiento de la política social –todavía muy dependiente de contribuciones sociales³⁵ y con bajísimos niveles de recursos originarios de los impuestos fiscales, en particular por la existencia de un Sistema tributario regresivo. Otro dilema de fondo es el equilibrio entre medidas de emergencia y políticas estructurales capaces de superar las profundas desigualdades de la sociedad brasileña.

El principal programa de emergencia lanzado al principio del gobierno fue “Hambre cero”, cuyo objetivo principal era superar la situación de miseria de por lo menos 30% de la población brasileña –situada, fundamentalmente, en la región Nordeste de Brasil. El programa combinaba, en sus inicios, la distribución de canastas básicas de alimentos con transferencias de renta (ingreso monetario) a los grupos por debajo de la línea de indigencia. En un segundo momento, denominado Bolsa Familia, sus acciones pasarían a concentrarse solo en las transferencias monetarias, y se agregaron una serie de programas aislados.³⁶ El criterio común a todos esos programas era la línea de indigencia, en términos monetarios, lineales para todo el territorio nacional. Esta es una de las cuestiones que discutimos en este trabajo, problematizando los aspectos “localizados” de un programa basado en transferencias monetarias condicionadas para el grupo indigente de la población, en contraposición a los que denominaremos “universalización territorial”.³⁷

Las políticas de seguridad social y educación universales se mantuvieron. De ellas se destacan los aspectos redistributivos de la política de seguridad social universal rural; el crecimiento del amparo a las personas mayores de edad y con deficiencia física, por debajo de la línea de pobreza; y la expansión de la educación superior universitaria y tecnológica.³⁸

35 Vinculadas a fines específicos y predeterminados, como la seguridad social.

36 Véase presentación más detallada del programa adelante.

37 Ese concepto va a ser explicado en el texto.

38 Véanse los datos más abajo en este texto.

Otro dilema significativo para la política social brasileña es la descentralización –especialmente la generalizada municipalización de los programas sociales– en el contexto de las relaciones intergubernamentales en un país federativo como Brasil, el único en la región donde los municipios poseen autonomía presupuestaria, de recaudación y de gastos.

También están planteados los dilemas del control público y del social. Al respecto, resultan relevantes las experiencias de los consejos de derechos y conferencias públicas para la mayoría de las políticas públicas, instituidos a partir de la Constitución de 1988; y la de la gestión participativa (llamada “participación directa”) en las políticas públicas –uno de los aspectos que más ha avanzado en los gobiernos progresistas de Brasil, (sobre todo en los liderados por el Partido de los Trabajadores)– con propuestas como la del Presupuesto participativo.

Papel central de la política social en la estrategia de desarrollo

Con el fin de superar marcas de la desigualdad estructural, combinada con las consecuencias de la reciente “modernización excluyente”, además de la aplicación de las inevitable medidas de corto plazo para hacer frente a la extrema pobreza, se plantea la obligación de pensar alguna perspectiva de futuro que empiece a ser construida en el presente. En ella se hace imperativo una verdadera Política social que deje de ser residual y que represente, ella misma, una verdadera alternativa de desarrollo al incorporar en los circuitos de ciudadanía a aquellos que no tienen condiciones de hacerlo a través del “mercado”. Es necesario superar el argumento de lo *posible* frente una supuesta *imposibilidad* de alternativas frente a la pobreza y, particularmente, frente a la política económica que ordena todas las demás políticas. Aunque no sea esa la intención, tal actitud termina por transformar la política social en un complemento “posible” de la económica, en una relación de subordinación que limita las opciones. Este suplemento es traducido, casi siempre, en *programas de emergencia para combatir la pobreza*, cuyo horizonte es oscuro por el carácter limitado que estas estrategias asumen frente a la reproducción de las condiciones que generan la desigualdad y la pobreza.

Lo anterior implica pensar, formular y aplicar una política social como parte integrante del proceso de desarrollo que se quiere para el país. Lo singular

aquí no es aleatorio. Es preciso superar la suma de programas sociales aislados y fragmentados, construyendo una política social que se constituya en una “meta-política”, y determine e integre las directrices de otras políticas públicas, incluida la económica. El principio de unicidad de la política social es el que puede garantizar el alcance de niveles más igualitarios, y superar las enormes desigualdades que subsisten en Brasil. Pensar en la política social como parte integral de desarrollo, significa asumir que sus proyectos, programas y acciones son una inversión necesaria, indispensable y prioritaria. Es invertir la ecuación en la cual el desarrollo social surge del crecimiento económico naturalmente, al eliminar la política social de su posición tradicionalmente sujeta a la política económica. En esta perspectiva, debemos revertir el “orden” de los factores *estabilización-crecimiento-distribución*. Hay pruebas suficientes en nuestra historia que evidencian que la distribución de los ingresos se resiste a modificar su alto grado de concentración, mantienen las enormes disparidades sociales incluso en situaciones de crecimiento económico.

A su vez, es necesario cambiar el entendimiento de que las políticas públicas son solo fuentes de “gastos” y “déficit”. Estas son capaces de extender las tan deseadas metas para el empleo y el ingreso. El empleo público, por ejemplo, además de garantizar la prestación en cantidad y calidad de los servicios sociales esenciales como la salud y la educación, es un factor importante de la ampliación del mercado laboral.³⁹ Por otra parte, la inversión en infra-estructura puede constituirse también en una política distributiva, en la medida en que permite el acceso a bienes y servicios públicos a aquellos que no tienen cómo comprarlos en el mercado.

Las acciones sociales verdaderamente distributivas son sí mismas garantizadas de crecimiento con inclusión social. Un gran ejemplo es nuestra seguridad social, responsable hoy de los medios de subsistencia de millones de familias brasileñas, sobre todo en pequeñas ciudades y zonas rurales, y del manejo de la economía de más de la mitad de nuestras pequeñas y medianas ciudades.

Para la construcción de un proyecto *civilizatorio* para este país, la política social no puede entenderse solo en la perspectiva del ingreso monetario; debe ser capaz de garantizar derechos sociales, lo que constituye la ciudadanía. Desde

39 La retracción del Estado y del empleo público fue considerada por Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) como un importante factor de achicamiento del mercado de trabajo en países de la región en la década de los 90.

esta postura, la educación y la salud no son necesarias solo para el aumento en “la competitividad”,⁴⁰ sino también, y sobre todo, para facilitar el acceso a los derechos fundamentales de todos los brasileños. Con esto, se defiende aquí la tesis de que, así como la *exclusión social* no puede medirse únicamente por el ingreso monetario —siendo necesaria la incorporación de otras variables, como el acceso a servicios y bienes públicos sociales— la *inclusión social* también implica un conjunto de acciones mucho mayor que garantizar ingresos para consumir en el mercado.

No fue hasta el segundo gobierno de Lula que se propuso un programa de desarrollo basado en políticas públicas. El Programa de la Aceleración del Crecimiento (PAC), anunció, a principios de 2007, un amplio grupo de obras públicas de infraestructura, que apuntaban a la dirección de más recursos fiscales para dirigir las inversiones. Aprovechando la coyuntura favorable de la economía, el gobierno ha invertido en la preparación de los planes de expansión y reorganización de diversos sectores de las políticas públicas, con destaque para el PAC de salud, educación y seguridad, respectivamente, el Más Salud, el plan para el Desarrollo de la educación (EDP) y el Programa Nacional de Seguridad Pública Ciudadana (Pronasci). O sea, la orientación para el crecimiento económico con la inclusión social reintegró en el debate sobre políticas públicas la preocupación por el desarrollo y la planificación.

Las políticas sociales tomaron la delantera en la lucha contra la recesión económica

En ese sentido, merecen atención: la confirmación de un aumento real del salario mínimo, por todos los impactos que genera en la remuneración de los trabajadores, y en los beneficiarios del Bienestar Social (el salario mínimo es utilizado como piso básico); el uso de instrumentos anti-cíclicos y el seguro desempleo establecido en la ley; y la expansión del Bolsa Familia, que toma la nueva meta para atender trece millones de familias.⁴¹

40 Tesis muy defendida por organismos internacionales al plantear como “estratégico” el denominado “capital humano” para aumentar la “competitividad” de los países “en desarrollo”.

41 En: *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais*, ob. cit.

Lejos de ser cuestionadas por el impacto de la elevación en gastos, estas acciones en el ámbito social fueron, desde el principio, entendidas y defendidas por el gobierno como instrumentos de superar la crisis.

Financiamiento de la política social

Si adoptamos la perspectiva de desarrollo esbozada con anterioridad, la cuestión del financiamiento debe ser necesariamente redimensionada, “invirtiendo” los términos del debate.

Decir que el financiamiento del Estado brasileño está lejos de ser progresivo desde el punto de vista social, no es nada nuevo. Tanto la recaudación como el gasto público en el país tienen marcas históricas y evidentes de regresividad. Este marco impone una agenda de reformas simultáneas en los campos fiscal y del seguro social, teniendo en cuenta la reversión, al menos suave, de la regresividad del sistema impositivo brasileño, porque ello afecta directamente la capacidad de las políticas sociales para combatir las desigualdades. En otras palabras, incluso si las políticas sociales protegen a los ciudadanos más vulnerables, sus efectos redistributivos serán parcialmente contenidos por el hecho de que los beneficiarios de las políticas sociales son también sus principales donantes.

Sin embargo, desde la centralidad atribuida al ajuste fiscal, el análisis de la financiación pública se ha centrado solo en “gastos”. Es como si no existiera la posibilidad de ampliar y, sobre todo, redistribuir sobre las bases de la recaudación. La culpa es siempre del “gasto excesivo” o “mal diseccionado” (reproche sistemáticamente atribuido al gasto social), y el resultado nunca es un producto regresivo y concentrador de la estructura de ingresos. El ajuste, por consiguiente, es siempre a expensas del gasto, con lo que se ignora el hecho de que las propias políticas de ajuste han conducido a situaciones de recesión económica, que han reducido el producto y causado una escasez de recursos por parte del sector público. El remedio para el “déficit” público se sustituye por una brutal deuda financiera que conduce a más ajuste fiscal. Ello hace que la expansión del gasto público se pierda en inversiones que, de alguna manera podrían reducir los márgenes de la desigualdad. El pago de intereses de la deuda brasileña pasó a ser el principal y más inflexible componente del gasto público.

El llamado Fondo Social de Emergencia, que había sido aprobado para un período de dos años (1994 y 1995), fue renovado y pasó a denominarse de Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), operado desde 1996 a 1999. Este tipo de estrategia de desvinculación de recursos también se continuó durante los años 2000 y 2002, con la desvinculación de recursos de la Unión (DRU), que retira de todos los órganos, fondos o gastos del gobierno, 20% de modo lineal.

En un contexto de crisis, el nuevo gobierno llegó con el claro compromiso de mantener el sistema macroeconómico (Lopreato, 2006; Biasoto, Jr., 2004; Sicsú, 2003), a través del sostenimiento del superávit primario, la aplicación de una severa restricción de gastos, la continuidad del crecimiento de la carga fiscal y el mantenimiento de la política monetaria dura, con altas tasas de interés, para la austeridad de la política económica sobre la lucha contra la inflación. El resultado de frente a la inestabilidad en el comienzo del gobierno mediante el mantenimiento –o radicalización– de la gestión macroeconómica fue un bajo crecimiento económico en 2003 (1,1%). Por ello el gobierno aceptó la iniciativa de los procesos de reforma fiscal y del seguro social (previsión social), restringió severamente inversiones programadas en los presupuestos fiscales y de seguridad social y estableció una fuerte contención en los salarios de la administración pública. En ese escenario, el gasto social federal (GSF) retrajo aún más su crecimiento real, que fue solo de 1% en relación con el año anterior. Una vez más el binomio GSF/PIB muestra su carácter pro cíclico y prácticamente se estanca, con solo 0,3% de crecimiento. No obstante, el gobierno federal fue capaz de mantener la más importante estrategia de ajuste fiscal, a partir de la extensión de la desvinculación de recursos en el ámbito federal – DRU (mencionada arriba).

En ese momento se debatía⁴² que en lugar de focalizar el gasto social se proponía la “focalización” del ajuste fiscal, o sea, que el corte presupuestario no fuera lineal, dejando fuera el gasto social, específicamente con educación y salud.

Ya en el segundo mandato de Lula, iniciado en 2007, se percibieron algunos cambios. A diferencia de la coyuntura de ajuste macroeconómico que caracterizó el comienzo de su primer período presidencial, esta vez el país estaba experimentando un tiempo de recuperación del crecimiento económico. Aunque los pilares de la macroeconomía ortodoxa no se han modificado, la

42 Véase análisis de coyuntura de esta autora escrita en el 2004 en la página web www.outrobrasil.net del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad Del Estado de Rio de Janeiro (UERJ).

trayectoria favorable de la economía ha generado importantes movimientos. En 2010, por ejemplo, último año del gobierno Lula, se logró un importante avance: se aprobó en el Congreso Nacional que el gasto en educación quedara fuera del corte presupuestario destinado al superávit primario de las cuentas gubernamentales.

Otro dilema en el debate del financiamiento de la política social es la cuestión de la separación entre el gasto social *contributivo* y *no contributivo*, utilizados para demostrar el carácter de “seguro” del primer tipo de gasto y el supuesto carácter universal del “no contributivo”. Contrario a esta visión, se defiende la idea de que un sistema de protección social hoy no puede prescindir ni de los recursos contributivos ni de los no contributivos o fiscales. Además, esto se expresa en el capítulo de la Constitución de 1988 sobre seguridad social, donde propone que dicha protección debería ser financiada por el conjunto de la sociedad por medio de impuestos y contribuciones de diversos tipos. Nada más actual en un mundo donde la nómina ya no sostiene a ningún sistema de protección social ni mucho menos su extensión. La mezcla de fuentes contributivas y fiscales es absolutamente esencial para la financiación de la política social. Tal concepción de la diversidad de las fuentes de financiación ha sido responsable durante su trayectoria sostenible del presupuesto de la seguridad social, que, a pesar de todas las crisis económicas, sigue superavitario.

El carácter universal de la política social está en garantizar el acceso a cualquier ciudadano brasileño —sin ningún tipo de restricción o condicionamientos— y no en la financiación exclusivamente fiscal. También en este campo, el debate se ha invertido de manera sistemática. En Brasil, los recursos fiscales han sido utilizados para subvencionar la economía, mientras que los contributivos han sostenido las políticas sociales, incluida la asistencia social y la salud (universales). Además, en vistas del carácter predominantemente indirecto de nuestro sistema tributario y la distribución de las contribuciones sociales de las empresas a los precios finales, son los consumidores quienes financian, en última instancia, los llamados gastos “contributivos”, especialmente los más pobres que pagan proporcionalmente más impuestos con respecto a sus ingresos.

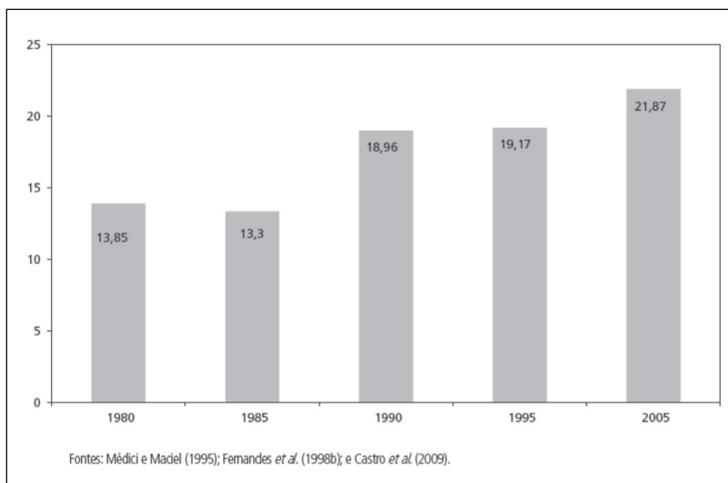
En el debate sobre la reforma de la seguridad social hubo mucha confusión al respecto, incluso al Seguro Social Rural se le denominó “asistencial”, cuando en realidad se trataba del trabajo en las zonas rurales.⁴³ Esta perspectiva desea

43 Que también posee formas de contribución expresadas en la Constitución, reglamentadas en ley posteriormente, como la contribución sobre la comercialización de los productos rurales.

superar el carácter de *seguro* del sistema de protección social brasileño, al promover su expansión en bases efectivamente universales —sustituir el principio de la equivalencia contributiva por el de la necesidad y el derecho— la separación entre “contribuir” y “no contribuir” no ayuda. Estas dimensiones son también inseparables si queremos que el sistema asuma un verdadero carácter redistributivo que, por tanto, no puede disociarse del de nuestro sistema tributario, cuya *progresividad* es también una condición esencial para que esa redistribución ocurra. Entre otras cosas, una reforma de la seguridad social que intenta ser inclusiva no puede separarse de la Reforma fiscal donde impuestos y contribuciones tienen que ser modificados para promover una financiación pública justa.

Por otro lado, es indudable el crecimiento del gasto público social en el período del gobierno de Lula, tal como lo demuestra la siguiente figura:

**Gasto público social (GPS) en las tres esferas de gobierno
(Em % do PBI) ⁴⁴**



Sin embargo, la trayectoria de crecimiento de la totalidad del gasto social ocultó una gran heterogeneidad —las trayectorias de las diferentes áreas sociales, a nivel individual, son bastante diferentes. Las salidas del seguro social presentan un incremento mayor al de las otras áreas, al punto de elevar

44 Figura extraída del trabajo *Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais*, ob cit.

su participación de 43% del total de los gastos sociales, a aproximadamente 52%. Para ello fue fundamental la institución de la seguridad social, con su presupuesto financiado por contribuciones sociales. Ella representaba una ampliación significativa de la responsabilidad pública en la protección social y del gasto social. No obstante, después de la promulgación de la Carta constitucional, la trayectoria política influyó en la desorganización de la estructura de la financiación propuesta para la seguridad social, debido a las diferencias entre las áreas que componen la seguridad (salud, asistencia y seguro social), lo que desestructura el concepto original de financiación solidaria — o a la aplicación de medidas de desvinculación exclusiva de los recursos de la seguridad social, por medio de mecanismos tales como la DRU, que permitió desplazar parte importante de los recursos, reunidos en nombre de las políticas sociales, para el servicio de otras prioridades fiscales, como la generación de *superávits* primarios.

Se volvieron más significativas, en el conjunto de los gastos sociales, las áreas de asistencia social y empleo y la defensa de los trabajadores, resultado directo de la drástica reformulación de estas políticas públicas en el período. En la asistencia social, se produjo la sustitución de un modelo tipo “filantrópico” por uno de derechos, instituidos estos en la Ley Orgánica de la Asistencia Social —con una actuación cada vez más amplia sobre la población brasileña. Más recientemente, entró en curso una nueva ampliación, con la creación del Programa Bolsa Familia.

En el área del empleo y defensa del trabajador, se amplió y financió un sistema público de empleo, que, aunque sujeto a críticas en sus tres pilares —intermediación, calificación y seguro-desempleo—, fue un gran logro y significó una extensión de la protección social en Brasil correspondiente al crecimiento de los recursos aplicados en este sector. En cambio, la trayectoria de gastos en las políticas públicas de la educación y la salud fue distinta. Estas, en el conjunto de los gastos sociales, no han crecido en importancia, y han experimentado reducciones relativas a su participación en el gasto social. Es decir, aunque en términos absolutos estas áreas reciben actualmente mucho más recursos que antes, el conjunto de gasto social se incrementó más rápidamente. Así, los tramos de gasto social para dichas áreas fueron menores en 2005 que a comienzos de la década de 1980.⁴⁵

45 IPEA, ob. cit.

Focalización y universalización de la política social

El ajuste estructural de naturaleza neoliberal de la década de los 90, no solo no ha resuelto los viejos problemas sociales, sino que ha generado otros, sobre todo en lo relacionado con el mundo laboral, con una precarización del trabajo y un desempleo creciente. Esto ha generado una perversa superposición, donde la pobreza y la desigualdad social asumen una creciente complejidad, al agregar “nuevos pobres” al contingente de los “antiguos pobres” o miserables. Períodos de desempleo agravan las condiciones de vida de las familias pobres pues hacen aún más escasos sus medios de subsistencia, con lo que resultan en la pobreza familias antes “incluidas”; ello provoca nuevas situaciones de inestabilidad y “semipobreza”, al aumentar la vulnerabilidad de las familias a acontecimientos como las enfermedades y la vejez. En el contexto de esta escalada cuantitativa y cualitativa de numerosas situaciones de desigualdad social y exclusión social, es muy difícil creer que las soluciones más eficaces sean las dirigidas a pequeños grupos, ante la magnitud de los problemas sociales en Brasil.

Pese a la proliferación de programas centrados en la lucha contra la pobreza en las décadas de los 80 y los 90 en América Latina, la situación social de nuestros países no solo no ha cambiado sustancialmente, sino que se ha deteriorado. Existe, pues, una flagrante y recurrente contradicción entre las propuestas hegemónicas hechas por organismos internacionales y las aprobadas por los gobiernos. Los programas de “alivio a la pobreza” centrados en los “más pobres entre los pobres” o “más afectados”, continúan siendo recomendados, aun reconociendo que los problemas sociales no son residuales y que “los más afectados” representan la mayoría de la población. El carácter de “alivio” de estos programas, ni siquiera ha compensado las pérdidas y daños de los más pobres, y mucho menos han llegado cerca de las causas reales de la situación de desigualdad generadora de su pobreza.

¿Cómo se ha hecho el diseño de estos programas? Los Estados miembros de los países pobres y periféricos (siempre llamados “en desarrollo”) contratarán empréstitos externos, —lo que aumentará sus deudas—, para aplicar “paquetes” que están ya dispuestos e imponen una serie de “condicionamientos” para el uso “correcto” de los recursos. ¿Cuáles son esas “condiciones”? Que los Estados no aumenten el gasto público para no producir “déficit fiscal”; que en lugar de actuar directamente por medio de sus propias redes, los gobiernos establezcan “alianzas” y repasen los servicios que serán prestados por instituciones u organizaciones no gubernamentales; los recursos deben ser “centrados”

en los más pobres, y deben tener prioridad los “subsidios a la demanda” y no la extensión de la oferta de servicios públicos; las personas que trabajan en esos programas deben ser “de la propia comunidad”, para estimular siempre un “trabajo voluntario”; y, por último, el programa debería terminarse cuando la propia comunidad esté en condiciones de “auto-sostenerse”.

Contrariamente a lo que se afirma, los efectos redistributivos del gasto público dependerán de su capacidad de universalización y no de su grado de focalización. La “focalización perfecta” solicitada por algunos, “sin maniobras para los no pobres”, genera por sí sola un mecanismo de exclusión. La focalización del gasto social a los “más pobres” no solo deja fuera una parcela de la población de los “antiguos” pobres, sino que no incluyen a los nuevos. Ese es el problema de la focalización basada solo en las líneas de pobreza calculadas por criterios monetarios: no tiene en cuenta muchas familias que están por encima de dicha línea, pero que siguen en condiciones de vulnerabilidad social. Hay una comprobada *rotatividad* alrededor del umbral de pobreza, causada por cualquier episodio de pérdida de empleo, enfermedad o vejez. Ese tipo de programas constituye la *anti-política* social, en la medida en que exige comprobación de la condición de “pobre”. Esto permite la inclusión no por derecho de ciudadanía y sí por el hecho de ser “más pobre” que el vecino, sin garantizar, por lo tanto, la base de igualdad necesaria en una verdadera política social, especialmente en un país tan desigual como Brasil.

Se trata de que los servicios y bienes públicos alcancen a los más pobres, que los necesitan de un modo universal y no discriminatorio. En tal sentido, apoyamos la estrategia que hemos llamado *universalización territorial*,⁴⁶ basada en la asunción de que la pobreza y la exclusión poseen una distribución espacial o territorial muy clara en Brasil —ya establecida por la mayoría de las pruebas y los estudios de los mapas de dichos parámetros.⁴⁷

Además, como en general las deficiencias no están en aislamiento o independientes, las políticas universales *territoriales* tienen todavía la ventaja de que se permita integrar, en el territorio, las distintas políticas públicas que son necesarias. Esto posibilita una integración no solo de las políticas, sino también de la población beneficiaria, con lo que se supera la marca de fragmentación tan presente hoy en el campo social. Cuando hay enfermedad hay falta de saneamiento, y donde hay niños mal nutridos también existe una madre que

46 Véase a ese respecto, Soares Tavares, “*O Desastre Social*”, Editora Record, Rio de Janeiro, 2003, p.110.

47 Ya en los años 40, Josué de Castro hablaba de la *Geografía del Hambre* en Brasil.

necesita asistencia también. Esta integración en el territorio sería, al mismo tiempo, una *economía de escala*⁴⁸ de los recursos involucrados, así como un refuerzo de estos, con resultados mucho más eficaces, desde el punto de vista del impacto social, que los obtenidos con programas fragmentados.

Otra condición esencial de la universalización es que los programas sociales dejen de ser “de emergencia” y tengan continuidad. La provisión de bienes y servicios públicos debe permanecer en el tiempo y en el espacio/territorio objeto de su acción.

En el debate “postmoderno” se ha constituido una especie de “nuevo consenso”, que postula la “auto *sostenibilidad*” y el “espíritu empresarial” para los pobres: depender del Estado es visto como algo “negativo”. Estas ideas pueden reforzar, de modo peligroso, irresponsable e hipócrita, la ideología neoliberal de que “los individuos y las comunidades” son responsables por la resolución de sus propios problemas, criterio según el cual la intervención estatal resulta algo “paternalista”. Sin embargo, esta es, por supuesto, una visión limitada a los “pobres”, ya que para las empresas no hay problema en recibir subsidios y exenciones fiscales del Estado; lo mismo sucede con la clase media alta, que disfruta de las exenciones fiscales de ingresos para seguros privados de Salud y Seguro Social.

A diferencia de otros países de América Latina, Brasil preserva el sistema único de salud, con acceso universal; el seguro social, con un mix entre un sistema contributivo urbano y un sistema universal rural; y la asistencia social, dirigida a los grupos más vulnerables de la población. Sin embargo, los reglamentos y la implantación de los logros establecidos en la Constitución de 1988 han recorrido un arduo camino, todavía vacío de contenido, con distintos grados de éxito, de estancamiento o retroceso, en dependencia del área de la política social examinada. A pesar de que no fueron pocos los puntos adulterados, o simplemente cancelados, incluso antes de su reglamentación, en vista de la fortaleza de posiciones conservadoras, una parte considerable de los logros de 1988 se mantuvo.

La seguridad social, al redefinir el alcance de la ciudadanía, subrayó su importancia como principio rector para la protección social en el país desde la Constitución Federal de 1988 (CF/88). Su institucionalización incompleta se debió, especialmente, a los persistentes ataques a su financiación —una

48 Criterio olvidado por los economistas y planificadores que apenas se preocupan con el “costo-beneficio” en términos “micro-económicos”.

constante durante todo el período hasta hoy. Veinte años después, los retos y perspectivas de bienestar social en Brasil apuntan a la expansión de la inclusión y la protección social ofrecidas a los trabajadores rurales, aunque persisten grandes contingentes de trabajadores urbanos excluidos de la protección social, pues esta mantiene políticas de inclusión al seguro social solo para los que forman parte del mercado de trabajo formal.

La importancia de la innovación puede evaluarse cuando se incluyen como principios rectores de la seguridad social la universalidad de la cobertura y del cuidado; la uniformidad y la equivalencia de los beneficios y servicios a zonas urbanas y rurales; la equidad y distributividad en la prestación de servicios y beneficios; la irreductibilidad en el valor de los beneficios; la equidad en la forma de participación en el costo; la diversidad de financiación; y el carácter democrático y la gestión descentralizada, con la participación de la comunidad, en particular de los trabajadores, empresarios y jubilados.

Actualmente ¿qué significa para la salud de la población brasileña? Se discuten los progresos realizados en el área de salud y los desafíos a los que se están enfrentando desde que en 1988 la salud fuera declarada “derecho de todos y deber del Estado”. A pesar del marco conceptual y de los antecedentes históricos del Sistema Único de Salud (SUS), es difícil la trayectoria de los instrumentos de gestión y la financiación necesaria para la aplicación, y central para la evaluación de los resultados del SUS y sus significados para la población brasileña. Persisten algunos retos del sector sanitario: la insuficiencia de financiación y las difíciles relaciones entre los sistemas públicos y privados.

El sistema de salud, tal como se proponía en la Constitución, permanece *inacabado* y persisten los desafíos para consolidarlo. Las desigualdades todavía son importantes y a pesar de la ampliación de la cobertura, no están garantizados, de hecho, el acceso oportuno y la integralidad de atención a la población. El proceso de descentralización todavía requiere analizar la relación y las funciones de cada ente de la federación y la regionalización eficaz del sistema. Además, es necesario mejorar la gestión, incluidos los debates sobre la formación de recursos humanos, los modelos de gestión hospitalaria, entre otros. Aún se convive con problemas de sostenibilidad y el volumen de la financiación del sistema. Por último, también es preciso examinar el *sector privado de planes y seguros de salud*, su regulación, su relación con el SUS, en la búsqueda de progresos en el marco general de la salud de los brasileños.

Un punto importante en el contexto de bienestar social está relacionado con el valor de los beneficios (prestaciones) y con el legado proporcionado por la Constitución, cuando establece que ninguna prestación mensual tendrá un valor inferior al salario mínimo (SM). En 1987, nada menos que 67% de los beneficios pagados por bienestar social eran inferiores al valor de un SM. Hoy, los beneficios en esa situación son residuales: menos de 2%. La mayoría de las prestaciones pagadas en la actualidad corresponden al valor de un SM: en 2007, representaron 56,5% del total de las prestaciones. Estos datos no solo reflejan la expansión de los regímenes de seguro social, sino también que el poder adquisitivo garantizado es superior al existente hace veinte años, al menos entre los estratos de rentas inferiores. Principalmente en el Régimen general (que cubre a todos los trabajadores del sector privado), de sus veinticuatro millones de beneficiarios en 2007, más de catorce millones recibieron prestaciones en la gama de un salario mínimo.⁴⁹

La asistencia social, entre las nuevas trayectorias, viejas agendas y recientes desafíos (en el período 1988-2008), participa en la tarea de analizar la política social en la perspectiva de la seguridad social brasileña. Se puede centrar, inicialmente, en el período de importantes cambios estructurales a la asistencia social iniciadas a partir de la CF/88, que reconoció la Asistencia Social como política pública, garantiza el derecho de acceso a los servicios por parte de personas necesitadas, lo que abrió una nueva etapa de desarrollo para el sector, tanto en lo concerniente a la prestación de servicios socio-asistenciales como en relación con las prestaciones monetarias – la Prestación Continuada para los mayores de edad y los deficientes físicos con bajos ingresos, y la más reciente en el Programa Bolsa Familia (PBF).

La prestación continuada, establecida por la Constitución y regulada en 1993 por la Ley Orgánica de la Asistencia Social llegó con dos grandes diferencias en relación con las prestaciones anteriores: en primer lugar, como ocurrió con la del seguro social, la BPC también sería el equivalente a un SM); segundo, para ser implantada en el marco de la asistencia social, permitió la inclusión de los discapacitados sin pasar por el mercado laboral — niños y jóvenes con discapacidad más grave — quienes antes no tenían acceso. Las modificaciones posteriores para los mayores de edad redujeron la edad mínima de 70 a 67 años, en 1998, y de 67 a 65 años, en 2003, lo que hace posible incluir a un mayor contingente de ancianos de bajos ingresos. Aun bajo una restricción de ingreso estrecha, que limita el acceso a la BPC de los ancianos y discapaci-

49 En: Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, ob cit.

tados con familias de ingresos inferiores a un cuarto del SM per cápita, este programa logró alcanzar 2,8 millones de personas en 2007. Hoy se supera los tres millones de beneficiarios, y todos reciben mensualmente un SM. Los ancianos afectados por GCP complementan la protección del seguro, al elevar los niveles de garantía de ingreso de la población anciana: nueve de cada diez hogares con ancianos reciben prestaciones continuadas por el GCP.⁵⁰

La educación pública universal hasta los nueve años también fue mantenida, con un ciclo medio que todavía tiene un acceso restringido. En la educación infantil, la cobertura para niños de 4 a 6 años ha avanzado firmemente, y ha alcanzado 77% en 2007, cifra muy cercana a la meta de 80% establecida para 2011 por el Plan Nacional de Educación. Sin embargo, entre niños de hasta 3 años de edad, la cobertura es de solo 17% —muy por debajo del objetivo de 50%. La de los niños de 7 a 14 años, en la educación fundamental, ha evolucionado de 80% en 1980 a 94% en 2007, y alcanza 96,7% cuando se suman los niños en esta edad matriculados en otras modalidades de enseñanza. La casi universalización de la escuela fundamental tuvo impactos sumamente positivos sobre la desigualdad en el acceso a la escuela en términos regionales.⁵¹

En la educación media, la expansión de acceso fue rápida. Pero como el punto de partida era muy malo, la situación actual todavía es precaria. En los 80, 52% de los jóvenes de 15 a 17 años asistían a la escuela, pero solo 15% se registró en la enseñanza media. En 2007, el acceso de los jóvenes a la escuela alcanzó 82%, pero únicamente 48% frecuentaba la educación secundaria. Además de la necesidad de seguir ampliando la cobertura en este grupo de edad —aún muy por debajo de la conquistada entre niños de 7 a 14 años— la baja participación en educación media refleja, entre otros problemas, el retraso acumulado de toda la educación fundamental. Como la expansión presentada por la enseñanza media está muy distante de caracterizar una universalización a este nivel de educación, las desigualdades siguen siendo considerables, aunque menores en relación con el cuadro vigente hace veinte años.⁵²

En la educación superior el gran cambio en la etapa precedente se debió a la expansión acelerada de las instituciones privadas de ese nivel, desde mediados de los 90. Más recientemente, en el gobierno Lula, el Programa Universidad

50 IPEA, ob.cit.

51 Ídem.

52 *Ibidem*.

para Todos (ProUni) y el Programa de apoyo a los planes de reestructuración y expansión de universidades federales (REUNI) crearon nuevos intentos de ampliación del acceso a la educación superior, esta vez con preocupaciones más explícitas sobre la lucha contra las desigualdades de todo orden.

Brasil tiene un sistema educación superior universitaria en el cual el acceso entre los jóvenes entre 18 y 24 años aún es en extremo limitado (incluso comparado con otros países latinoamericanos): alrededor de 12 %, de los cuales apenas 2% llegaba a las universidades públicas hasta el año 2003. Hoy, al término de ocho años del gobierno de Lula, la posibilidad de ingresar a la enseñanza superior creció — con una significativa expansión de las universidades públicas federales y los institutos de enseñanza de ciencia y tecnología, con lo que se incrementó el porcentaje a 4%.

Otro grupo de las políticas sociales se ocupa de la regulación del mercado de trabajo. Uno de los pilares del sistema público brasileño de empleo es el seguro-desempleo — considerado como parte de la seguridad social, precisamente porque su objetivo es proteger a los ciudadanos contra el riesgo de sufrir la pérdida de empleo. En el análisis de regulación de las relaciones laborales en el país, se encuentra el hito constitucional y la dinámica postconstituyente, con la controversia acerca de las consecuencias y el alcance de la regulación del Estado en la configuración definida por la Constitución del 88. Desde la perspectiva del trabajador, pese a los avances en varios de los derechos laborales, la Constitución quedó como una promesa incumplida de autonomía de organización y regulación pública de relaciones laborales. Según el punto de vista de los negocios, la Constitución trajo el aumento de los costos del empleo remunerado y las normas laborales se volvieron más rígidas, lo que hizo necesario un amplio proceso de *flexibilización* de las normas laborales. En un balance de estos movimientos en los últimos veinte años, se puede analizar el significativo proceso de flexibilidad del trabajo, centrado en los cambios en la legislación infra-constitucional, e incluso en entendimientos jurisprudenciales, agravados por un contexto del mercado laboral que favorece la proliferación de formas precarias de trabajo a expensas de las relaciones salariales regulares o formales. Así pues, aunque la Constitución poco se ha modificado en relación con las normas laborales después de su promulgación, se observa, en la práctica, la expansión de enmiendas para llegar a diversos dispositivos; en particular, las relativas al empleo, la remuneración y el tiempo de trabajo.⁵³

53 Ibídem.

Descentralización y municipalización de la política social: relaciones intergubernamentales y el problema federativo en Brasil

Los profundos desequilibrios regionales han planteado dilemas esenciales para la política pública en Brasil. No se puede negar la relevancia y la necesidad de un sistema de transferencia de recursos que desempeñe un papel en la redistribución interregional de la renta. Por otra parte, hemos de preguntarnos si nuestra estructura para la transferencia de recursos fiscales ha cumplido esa función, cuando está asociada con un proceso de ajuste fiscal y endeudamiento de los estados y municipios; cuando adopta criterios lineales y regresivos de distribución; y, sobre todo, cuando descentraliza de modo desigual los encargos sociales a los municipios. La cuestión del federalismo es recurrente en la historia de Brasil, sobre todo en momentos de crisis política y retracción de la actividad económica con caída de los ingresos. La acompaña la alternancia de los movimientos de centralización y descentralización y se caracteriza por la estructuración del Estado brasileño, que dio lugar a un federalismo incompleto. Este proceso se expresa en las relaciones políticas y las financieras entre la Unión y los otros órganos de la federación, cuyos conflictos han frustrado las expectativas de la mayoría de la población por logros sociales y los gobiernos locales por autonomía y recursos.

En el marco de la relación entre los órganos federales para la producción de la política social, uno de los conceptos más importante desde la Constitución de 1988 fue la descentralización. Con el adelanto del proceso de redemocratización, al menos de manera formal, en los 80 la asociación entre redemocratización y descentralización adquirió fuerza, y se reafirmó la necesidad de promover formas de gestión descentralizada como uno de los requisitos esenciales para la profundización democrática.

Hoy la descentralización es blanco de apreciaciones críticas (Arretche, 2000), pese a la casi unanimidad a su favor, al menos hacia algunos de sus procedimientos las cuales han demostrado una gran fuerza en los constituyentes que aún hoy se refleja en la implantación de nuevas estructuras de la política social. Desde el inicio de los años 90, se priorizó la negociación directa con los municipios, burlando la instancia del poder de las administraciones estatales. El proceso de asignación de recursos consistía en considerar cada vez menos los criterios para la promoción de la cantidad y calidad de los servicios y cada vez más la negociación política, a fin de fortalecer el bloque del gobierno en lo federal, y, en particular, reducir el poder de los representantes de la oposición

en esferas de los estados, al retirar sus recursos. Estas prácticas —reproducidas al igual que en el período de la dictadura— han dejado profundas cicatrices en el *modus operandi* de las políticas públicas en Brasil.

En el decenio de 1990, cuando se inaugura un nuevo contexto político marcado por el ajuste económico y por la ideología neoliberal, la cuestión de la descentralización (antigua bandera del movimiento de redemocratización brasileiro), se colocó sobre otras bases. El proceso de desmontaje de la red de servicios públicos esenciales tiene, como una de sus estrategias centrales, quitar responsabilidad por parte de los gobiernos de la Unión y de la mayoría de los estados, asociada a la creciente responsabilidad local por las acciones en el ámbito social. Además, en ese mismo escenario, los procesos de descentralización deflagrados tanto en Brasil como en otros países de América Latina, estuvieron vinculados a otros de privatización de los servicios públicos, lo que ha tenido graves consecuencias desde el punto de vista de la pulverización de recursos, de la fragmentación de las acciones, del aumento de las desigualdades regionales y, en muchos casos, de la disminución en la solución y la eficacia de las actividades públicas, frente a la agravación y la profundización de la complejidad de la cuestión social.

En el caso brasileño, la llamada *municipalización* generalizada de las políticas sociales se ha justificado por la idea de que los gobiernos locales, al ser más “cercanos” a los ciudadanos, las ejecutarían mejor y serían mejor vigilados. El debate al respecto es insuficiente y las ideas están “fuera de lugar”, sobre todo en nuestro contexto histórico y político. Se trata de repetir un lugar común de que lo “local” sería más puro y más democrático y la única alternativa para una resolución de los problemas sociales que aquejan a la población. Como toda falsa ideología, estas concepciones ignoran la realidad política y social brasileña, marcada por arraigadas y conservadoras estructuras locales de poder, como el *coronelismo*,⁵⁴ donde proliferan las relaciones *clientelares*.⁵⁵ Estas relaciones de dominación local se reproducen, en la actualidad, en aglomeraciones urbanas, por ejemplo, mediante el tráfico de drogas, precisamente donde el Estado ha desaparecido por completo y no cumple con su papel so-

54 Forma local de dominación histórica de los llamados “coroneles”, dueños de tierras, particularmente en el Norte y Nordeste del país.

55 Relaciones basadas en un fenómeno típico denominado “clientelismo”, que se sustenta en la intermediación entre la población que no tiene acceso a bienes y servicios públicos y que necesita de estructuras de poder intermediario, en la mayoría de los casos políticos locales, “coroneles”, y más modernamente en las áreas urbanas, los dueños del tráfico de drogas que ocupan territorios en ciudades brasileñas.

cial. Pese a los argumentos de que el ciudadano “reside en el municipio” y que el control y la participación social se realizaría plenamente si los servicios fueron gestionados por el poder “local”, la descentralización de los programas sociales no ha resultado en una mayor democratización y participación. Es decir, lo “local” no es necesariamente más democrático que lo “central”. Las evidencias muestran que las experiencias de éxito en las políticas públicas verdaderamente participativas son las emprendidas por los gobiernos populares y democráticos, con proyectos políticos alternativos, independientemente de que su base territorial sea municipal, estadual o federal.

Es innegable que la extensión de la participación de los municipios es relevante en diversas áreas, en un inicio en la aplicación y la gestión, pero también cada vez más como un socio importante en la financiación de las políticas (sobre todo después de la reforma tributaria de los 80, que descentralizó más recursos a los municipios que a los estados). Lógicamente, el gobierno federal sigue cumpliendo un papel central significativo, no solo como inductor y como fuente de políticas sociales, sino también como ejecutor, al revelar el carácter complejo del federalismo brasileño. Además, como existen enormes desigualdades entre los estados y municipios brasileños, tanto en términos de sus necesidades como de recursos fiscales disponibles para responderles, el papel del gobierno federal es estratégico para tratar de compensar esas diferencias.

El proceso de descentralización de casi todos los programas sociales directamente a los municipios en Brasil, —lo que aumenta sus deberes y encargos—, presenta los siguientes problemas:

- La descentralización de encargos no va acompañada de forma equivalente por transferencia de recursos en cantidad y calidad, con corrientes irregulares, y sin respetar las necesidades reales, ni la heterogénea capacidad de intervención de las prefecturas y los órganos municipales.
- Ha provocado, en muchos casos, el desmontaje de estructuras / equipos sociales federales y/o estatales preexistentes, sin que las prefecturas sean capaces de mantenerlos o reemplazarlos por algo similar.
- No toma en cuenta la complejidad de los problemas sociales en determinadas regiones (por ejemplo, las metropolitanas)⁵⁶ donde la dimensión de los problemas es supra-municipal y requiere una intervención regional que sea articulada e integradora.

56 Brasil posee catorce regiones metropolitanas, con altas densidades poblacionales.

-
- Las inequidades regionales han aumentado con el proceso de descentralización entendido solo como “municipalización”, frente a la enorme heterogeneidad de situaciones municipales en Brasil,⁵⁷ con ausencia de mecanismos de compensación de las desigualdades.
 - Los estados miembros, en cuanto unidades federadas, son ignorados casi por completo en ese proceso de municipalización, como agentes encargados de la aplicación de políticas regionales; se limitaron a un papel, a menudo formal, de coordinadores y simple *repasadores* de recursos. Este ha sido el caso, especialmente, del sistema de salud en Brasil, donde ahora se está repensando los roles de los estados, para atribuirles mayores responsabilidades.

En paralelo, el papel que deben cumplir los Estados miembros en la estructuración de las políticas sociales descentralizadas siempre ha sido más difícil de definir y aplicar, de manera que la integración de estas políticas es una cuestión cada vez más compleja que la correspondiente participación de los municipios. Los problemas fiscales de los estados en el marco del pacto federativo, junto a la dificultad de la integración de estos con las políticas sociales en expansión después de 1988, tuvieron como resultado una participación de estados en la financiación de las políticas sociales hoy considerablemente menor que en los años 80.

Expuesto principalmente por políticas de salud, el lado “malo” de esta expansión rápida se muestra en el montaje de sistemas municipales de políticas sociales con poca o ninguna articulación regional, lo que conduce a ineficiencias diversas. El problema se ve agravado por la diversidad de los municipios brasileños en términos de población, condiciones económicas y capacidad fiscal y de gestión.

Así, esta política de descentralización genera un profundo desequilibrio en la ya complicada federación brasileña, al quitar a los estados miembros, en cuanto órganos federativos, las posibilidades (financieras, técnicas y políticas) de planificar y coordinar los programas sociales regionales con mayor equidad.

Ha sido cada vez más evidente la ausencia de resolutiveidad y eficacia de esta modalidad de programas descentralizados, en particular en las regiones metropolitanas y/o en grandes zonas urbanas, unidades espaciales de naturaleza social mucho más compleja, que concentran hoy a gran parte de la población

57 Hoy son más de 5 600 municipios en Brasil, la mayoría de pequeño porte.

brasileña. Las periferias urbano-metropolitanas demandan una intervención más amplia, con la coordinación de todos los vectores de la política pública, que, a menudo, extrapolan los límites y las posibilidades de los gobiernos locales o autoridades municipales.

La gestión descentralizada de programas sociales, aunque en algunos casos aislados puede presentar algunas sinergias, no sustituye a los gobiernos central (federal) y regionales (estadales) en su principal tarea en el ámbito de la política social: crear una dimensión de igualdad en un país marcado por profundas desigualdades sociales.

Ofrecer bienes y servicios públicos de calidad, con acceso para todos los que viven en el lugar, en el municipio, en el estado, en la región y en el país, es el objetivo de toda la Política Social. A cada tipo o modalidad de servicio brindado, se debe definir la mejor estrategia para garantizar el interés público y el servicio de la población. En este sentido, la “municipalización” dejaría de ser un principio o una directiva general aplicable a cualquier política pública, de cualquier naturaleza, en particular de carácter social.

Algunas políticas sociales (como la atención sanitaria, asistencia, vivienda y educación) tienen que ser considerados como sistemas nacionales, con redes integradas y con distintos grados de complejidad. Cada ente federado tiene responsabilidades diferenciadas en la gestión, la ejecución, la vigilancia y la financiación de las diversas políticas, de conformidad con sus distintas realidades y posibilidades.

Por lo tanto, el debate descentralización / regionalización debe plantearse sobre otras bases en la aplicación de la política social. Al superar la disyuntiva “a quién le toca realizar las acciones” —a la unión, al estado o a la municipalidad— se evita tener que entrar en falsos debates, como el de que la ejecución de determinadas políticas en las esferas federales y estadales elimina o reduce la capacidad de la intervención del municipio. Ocurre lo contrario: la garantía del desarrollo integrado pasa, necesariamente, por una actuación decisiva en los ámbitos federal y regional, lo cual tiene un fuerte vínculo con las cuestiones locales. Así, en el rescate de dimensiones nacionales y regionales como organismos de integración territorial e intersectorial las políticas sociales deben (re) tomar una centralidad en la acción del gobierno federal en Brasil. Se trata de fortalecer la formulación de políticas nacionales y regionales integradoras que superen la pulverización y la fragmentación de la acción pública en lo social —trazo persistente en la historia de las políticas sociales en el país.

Carácter público y control social de la política social

Además de la integración social de las políticas públicas en los distintos ámbitos territoriales, capaces de superar la fragmentación y la exclusión, otra cuestión importante es su carácter público, que pasa por una modificación radical de la acción del Estado brasileiro.

Eso tiene que ver con otro rango de cuestiones que deben considerarse en el análisis de los desafíos y límites de la gestión y la organización de las políticas sociales sobre la forma y el grado de intensidad con que los sectores público y privado deben interactuar para ofrecer los más diversos tipos de bienes y servicios sociales. Instituciones del Estado vinculadas al sector público, coexisten con otras privadas que actúan estrictamente en el mercado. Todas, sin embargo, tienen acceso a financiamiento con recursos públicos, de las formas más diferenciadas: exenciones e inmunidades afluentes para los productores de bienes y servicios sociales; venta de servicios al sector público; beneficios fiscales para el usuario; entre otros. Es importante advertir que, en el caso de Brasil, siempre se ha permitido, en la prestación de servicios sociales, la participación de agentes del mercado que será mayor o menor dependiendo de las condiciones de este y de la oferta pública. En relación con los proyectos de incorporación de la iniciativa privada, los escenarios son variados, y están sujetos a las políticas sociales involucradas. Estas configuraciones exigen que la ley Estatal regule dichos sectores, para proteger al público usuario, garantizar la estabilidad y el mantenimiento de los servicios, y tener el cuidado en la convivencia de los sectores públicos, filantrópicos, con el espíritu empresarial, particularmente en las áreas sociales.

Esos objetivos no se están logrando de manera adecuada en los últimos tiempos. El sector privado proveedor de servicios sociales tomó, sin duda, un tamaño mucho mayor y complejo de lo que debería ser, a pesar de que la Constitución ha mantenido el ámbito social disponible a instituciones privadas rentables y no rentables. Aún no es posible esbozar una política nacional para el área de salud sin considerar las interacciones con el sector privado —viciosas o virtuosas. Lo mismo se puede decir en el área de la educación, en la cual el ProUni (programa de becas para el ingreso de estudiantes de bajos ingresos a las universidades privadas) es un ejemplo importante de política pública que produce cambios en el enfoque reglamentario y en el impuesto estatal —en el caso de las instituciones privadas de educación superior.

Sobre la asistencia social, el suministro limitado de servicios públicos estatales requiere una tensa relación con las instituciones privadas filantrópicas, cuya

ruta sigue siendo uno de los mayores retos de la consolidación de su política. Por último, se destaca también la relevancia de los seguros privados de salud y de seguro social, tanto por el volumen de recursos y activos que poseen, en el que desempeñan un papel principal en el mercado de acciones, como por la participación en su administración de las empresas financieras más grandes del país.

Este escenario encontró un contrapunto perfecto con las ideas neoliberales, que siguen afirmando que el alcance del sector privado tiene supremacía frente al estatal. La supuesta “novedad” en ese debate de lo “público” —sobre todo en los programas destinados a los “más pobres — es que los gobiernos siempre deben activar colaboraciones” con el sector de las llamadas “organizaciones no gubernamentales”. Respetando las experiencias particulares que pueden haberse considerado exitosas (cuando y donde se les garantiza el “espíritu de solidaridad” y “buenas intenciones” de “organización no gubernamental”), las controversias en este ámbito son muchas. “

En primer lugar, lo que se denomina “tercer sector” es hoy un heterogéneo conglomerado de organizaciones e instituciones, locales e internacionales, que van desde la asociación de pobladores locales hasta una gran empresa multinacional con “responsabilidad social”. Independientemente de sus buenas intenciones, la mayoría de esas organizaciones, incluso mediante políticas explícitas por parte de los propios gobiernos, han asumido un papel *sustitutivo* del Estado, especialmente en aquellos lugares más pobres y lejanos, donde el Estado o se ha retirado o simplemente nunca ha existido. Es precisamente ese carácter sustitutivo y no complementario el que expone la supuesta “colaboración” entre el Estado y la sociedad.⁵⁸ Cabe una nota recordando que esa separación esta referenciada por una teoría liberal, contraria, por ejemplo, a la perspectiva de que no existe tal separación, en la medida que en el Estado capitalista se encuentran representados los intereses contradictorios y los conflictos de clase de nuestras sociedades igualmente capitalistas.

En estudios y experimentos en el sector público, se ha podido verificar que cuanto más fuerte es la presencia social del Estado, mayores serán las posibilidades de sinergia y de una acción conjunta con los demás sectores de la sociedad —organizaciones y movimientos sociales, asociaciones, sindicatos— que, incluso, dejan de asumir la responsabilidad de la prestación del servicio público y son más libres para ejercer su función de fiscalización y de proposición en

58 Véase al respecto debate del 3er Sector en: Soares, L. Tavares. *Prefácio ao livro Terceiro Setor e Questão Social na Reestruturação do Capital* de Carlos Eduardo Montañón (São Paulo, Cortez, 2002).

la planificación y la evaluación de las políticas públicas. En estas condiciones, se refuerza el carácter complementario y no sustitutivo de las organizaciones sociales. Cuando el Estado es ausente, y más vulnerable es la “comunidad”, las organizaciones no gubernamentales pasan a asumir una responsabilidad que no debería ser de ellas. Por más idóneas que sean sus iniciativas, cierto grado de discrecionalidad ocurre, con lo que se contribuye al carácter privado y no público de sus acciones. Así, mientras algunos grupos o individuos son asistidos, otros siguen excluidos, por criterios, a menudo, fuera de su control.

Además, muchas veces dichas organizaciones no tienen condiciones técnicas u operativas para garantizar la prestación continuada de esos servicios, ni tampoco son capaces de ofrecer la amplitud necesaria para asegurar que sus acciones produzcan algún impacto colectivo. Por su alcance limitado o su baja capacidad de cobertura, su “carácter ejemplar” es con frecuencia perjudicado cuando se intenta reproducir pequeños experimentos en un mayor margen de acción. El efecto de sus acciones fragmentadas ha sido muy limitado en el cambio de las condiciones de vida de gran parte de la población. La mera suma de experiencias aisladas no resulta en una política social integrada, en cualquier ámbito —nacional, regional, o incluso local— dependiendo de las dimensiones de la población que debe ser asistida.

Otra cuestión relevante, en vista de la reconstrucción democrática del Estado, es el control social y el control público de las políticas sociales, tratando de distinguir y, al mismo tiempo, identificar las relaciones entre esas distintas formas de relaciones entre sectores organizados de la sociedad y el poder público.

El control social debe ejercerse de forma independiente y autónoma por la sociedad organizada, cuya participación debe guiar y supervisar la acción gubernamental, y no reemplazarla. Las experiencias de control social tampoco han sido homogéneas en Brasil. Casi siempre tienen una mayor presencia en los lugares donde se han elegido gobiernos populares y democráticos, lo que refuerza la tesis de que sin un Estado democrático que asuma un proyecto con participación popular, es mucho más difícil un control social en beneficio de los intereses de la mayoría, y no de intereses privados que han dominado históricamente nuestros Estados — transformando espacios públicos en espacios privados.

En Brasil son varias las experiencias creadas a partir de la redemocratización en los 80, consagradas en los principios de la Constitución de 1988, que constituyen espacios públicos de control de las políticas públicas, en especial en el

área social. Son los llamados Consejos de derechos y conferencias públicas que se organizaron, primero en el sector salud, y después se generalizaron para otras áreas. Estos consejos se constituyen en los tres niveles de la federación (municipios, estados y unión) e incluyen la participación de representantes de la sociedad organizada, de los agentes públicos y privados de las políticas, y del poder público. Esas entidades funcionan hasta hoy, pero con períodos de desactivación en los 90 —con el descenso de los movimientos sociales, en especial los urbanos. Otro problema identificado es lo que se ha denominado *cooptación* de esos organismos por parte de los gobiernos, muy especialmente por parte de las alcaldías municipales, donde la práctica del clientelismo local es muy fuerte.

Por otro lado, las Conferencias Nacionales —resultado de las organizadas en los municipios y estados, también con participación de diversos sectores de la sociedad, agentes públicos y privados, y el poder público— han ganado un enorme impulso en el gobierno de Lula, con intervención de miles de personas en las discusiones sobre las políticas públicas en diferentes áreas (salud, educación, ciencia y tecnología, derechos humanos, ciudades, mujeres, derechos de los niños y adolescentes, entre otras). Estas conferencias definen las directrices de las políticas que, en principio, deben ser seguidas por el gobierno federal.

Otras experiencias se han originado con la elección de gobiernos populares y democráticos, sobre todo liderados por el Partido de los Trabajadores. Es la llamada gestión participativa o “participación directa” en las políticas públicas, con propuestas como la del “Presupuesto Participativo” que, incluso, ha sido objeto de interés de varios investigadores extranjeros, por sus aspectos originales en una propuesta distinta de gestión gubernamental con participación popular. Esas experiencias han sido uno de los aspectos que más ha avanzado en la construcción de nuevas alternativas para las políticas públicas y sociales en Brasil.⁵⁹

Otro elemento significativo es el control público, para el cual se presupone la existencia de instituciones del Estado que deben cumplir esta función, en los campos de los poderes legislativo y judicial. Paradójicamente, junto con el desmontaje del estado Brasileño, una institución del poder judicial, posterior a 1988, es el Ministerio Público, que ha abierto perspectivas a fin de

59 Véase, por ejemplo, la experiencia del estado de Rio Grande do Sul, en la gestión de Olívio Dutra, registrada en el libro organizado por Soares, L. Tavares, “*Tempo de desafios: a política social no governo do Rio Grande do Sul*”, Ed.Vozes, Río de Janeiro, 2003.

cumplir con un papel fiscalizadorio de los gobiernos en defensa del interés público. Algunos experimentos son ya referencia en Brasil, como en el caso de articulación de las distintas instancias de ese Ministerio con entidades civiles en la defensa de carácter público del Sistema SUS, lo que demuestra, en este caso, una sinergia entre el control público por el Estado y el control social de la sociedad organizada. Es evidente que el carácter público de la vigilancia por los órganos del propio Estado tiene todavía mucho para avanzar, y tampoco es uniforme en todo el territorio nacional, pero es un potencial que debe fortalecerse en la construcción de un Estado verdaderamente democrático.

Conclusión: logros y desafíos pendientes

Logros

Reducción de la pobreza. La principal estrategia de reducción de la pobreza establecida durante el Gobierno de Lula es el Programa denominado Bolsa Familia (PBF).⁶⁰ El PBF es un programa de transferencia directa de renta con condicionalidades, que beneficia familias en situación de pobreza (con ingresos mensuales por persona de 70 a 140 reales)⁶¹ y extrema pobreza (con ingresos per cápita mensuales de hasta 70 reales). El PBF incorpora la estrategia del programa Hambre Cero, cuyo objetivo es garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada, promover seguridad alimentaria y nutricional y contribuir a la erradicación de la pobreza extrema y la conquista de la ciudadanía de las parcelas de la población más vulnerables a la inanición. El Programa está basado en la articulación de tres dimensiones esenciales para la superación del hambre y la pobreza: promoción de socorro inmediato de la pobreza, por medio de transferencia directa de ingresos a la familia; fortalecimiento del ejercicio de los derechos sociales básicos en las áreas de salud y educación, a través del respeto de las condicionalidades, lo que contribuye a que las familias puedan romper con el ciclo de la pobreza entre las generaciones; coordinación de los programas complementarios, que tienen como fin el desarrollo de las familias, de manera que los beneficiarios de la ayuda superen la situación de vulnerabilidad y pobreza. Ejemplos de programas complemen-

60 Todas las informaciones y datos sobre el PBF fueron obtenidos en las páginas web del Ministério de Desenvolvimento Social y Combate à Fome, del gobierno federal de Brasil.

61 Tomar por parámetro el cambio de un dólar a 1,7 reales en diciembre de 2010.

tarios: los destinados a la generación de trabajo e ingresos, alfabetización de adultos, y suministro de registro civil y otros documentos.

Las cantidades abonadas por familia en el PBF varían de 22 a 200 reales,⁶² de conformidad con los ingresos mensuales por persona de la familia y con el número de niños y adolescentes de hasta 15 años y jóvenes de entre 16 y 17 años. El programa tiene tres tipos de beneficios (prestaciones monetarias): el básico, el variable y el variable vinculado al adolescente. El *primero*, de 68 reales, se paga a las familias consideradas extremadamente pobres, (incluso si no tienen niños, ni adolescentes ni jóvenes). El *segundo*, de 22 reales, se le otorga a familias pobres con ingresos mensuales de hasta 140 reales por persona, siempre que tengan niños y adolescentes de hasta 15 años. Cada familia puede recibir hasta tres beneficios variables, es decir, hasta 66 reales. El beneficio variable vinculado al adolescente es de 33 reales, y se paga a todas las familias del Programa con adolescentes de 16 y 17 años que asistan a la escuela. Cada núcleo puede recibir hasta dos beneficios de este tipo, o sea, hasta 66 reales.

Al entrar en el programa, la familia se compromete a cumplir las condiciones en las áreas de educación, mantener los niños y adolescentes en edad escolar asistiendo a la escuela; y de salud, cumplir los cuidados básicos en salud como seguir el calendario de vacunación para niños entre 0 y 6 años, y el programa pre y post-natal para las mujeres embarazadas y madres lactantes.

El Cadastro Único-CadÚnico (Fichero, Registro) es un instrumento para la identificación y caracterización socio-económica de las familias con renta baja (aquellas con ingresos per cápita inferiores o iguales a la mitad un salario mínimo).⁶³ Así, el número de familias en el CadÚnico es superior a la cantidad de familias que se benefician de la PBF. El total de familias en Catastro era de 18 075 178 en agosto de 2009 mientras que el número de las que recibían ayuda en el PBF fue de 11 994 309 en septiembre de 2009 (con un promedio de cuatro personas por familia en Brasil, eso sumaría casi 44 millones de personas).

En relación con la pobreza, cualquiera que sea la línea de pobreza considerada —un cuarto del salario mínimo (SM); medio SM, o 1 dólar per cápita

62 Ídem.

63 Valor del salario mínimo en diciembre del 2010: 510 reales, equivalente a 300 dólares. El valor promedio de una canasta básica de alimentos estaba en alrededor de 237 reales (cerca de 140 dólares) en noviembre de 2010, calculado en Brasilia (Distrito Federal).

pía— los niveles de indigencia y pobreza caen de modo consistente en Brasil a lo largo del período. Si aplicáramos la línea de elegibilidad que define el acceso al PBF a finales de los años 70, el público para ser atendido correspondería a 36% de la población del país, y en 1996 a 28,6% —niveles superiores a los encontrados para el año 2006 (20,1%). La trayectoria de reducción de la pobreza y la extrema pobreza fue más intensa de lo que se observó en los países latinoamericanos, a excepción de México —cuyo punto de partida fue aún peor que el de Brasil. Medida por la CEPAL, entre 1990 y 2005 la pobreza en América Latina disminuyó 8,5 puntos porcentuales, mientras que en el mismo período, en Brasil, se ha disminuido la pobreza en casi 11 puntos porcentuales. Más recientemente, ese comportamiento en Brasil incluso se acelera (Barros *et al.*, 2009).

Evolución de la pobreza en Brasil, en México y en América Latina ⁶⁴

País/região	Pobreza %					Redução da pobreza (em pontos percentuais)		
	1990	2002	2005	2006	2007	1990-2005	2002-2005	2002-2007
América Latina	48,3	44	39,8	-	-	8,5	4,3	-
México ¹	47,7	39,4	35,5	-	-	12,2	3,9	-
Brasil	44,9	38,2	34,1	29,6	28	10,8	4,2	10,2

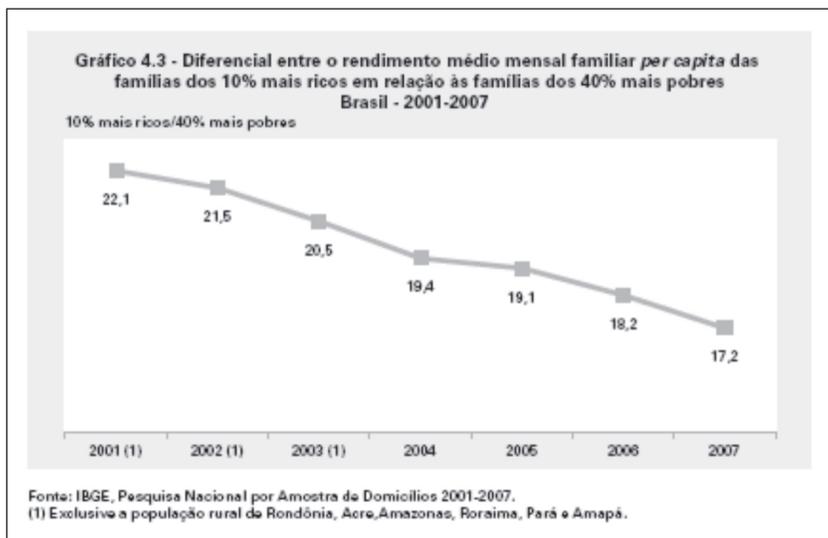
Fonte: Barros *et al.* (2009).

Nota: 1 A informação para refere-se, na verdade, a 1989.

Disminución de la desigualdad social. En lo relativo a la distribución del ingreso, el ingreso familiar medio per cápita en 2007 fue de alrededor de 624 reales (casi 312 dólares). Sin embargo, la mitad de las familias vivían con valores que permanecían por debajo de los 380 reales (cerca de 190 dólares), correspondiente al valor de los salarios mínimos del año 2007. La distribución de los ingresos en Brasil es muy desigual en relación con sus características regionales. Esto se evidencia a través de los datos recogidos por la Pesquisa Nacional de Investigación por Muestreo de Datos de 2007: la mitad de las familias de la región Nordeste de Brasil vivía con hasta 214 reales (alrededor de 107 dólares), mientras que en la región sureste el valor de la renta mediana osciló cerca de 220,5 dólares. No obstante, la comparación de la relación entre el ingreso de 40%

64 Figura extraída de *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit.

más pobre y de 10% más rico, de 2001 a 2007, muestra una leve tendencia de reducción, como se observa en el gráfico 4.3, lo que indica una leve mejora en la distribución de los ingresos para el período.⁶⁵

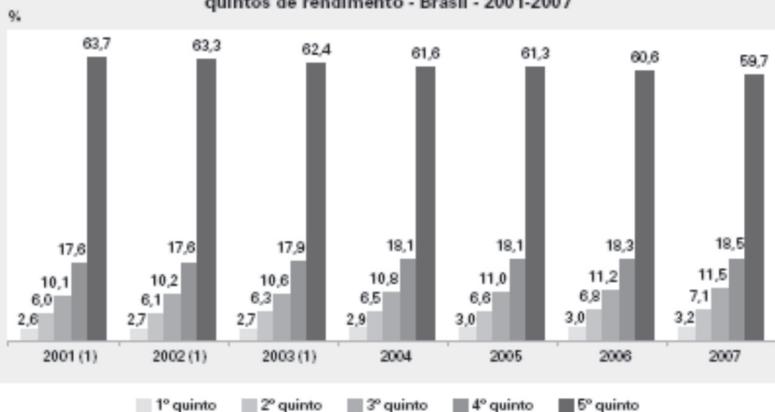


El análisis del ingreso familiar, midiendo el modo en que cada quinto de la población se apropia del total de ingresos, muestra diferencias notables entre el primer y el último quinto. Sin embargo, como se ha observado en años anteriores, en 2007, el último quinto está disminuyendo su parte en favor del quinto inferior (gráfico 4.4). Es importante aún registrar que la distribución de los arreglos de las familias por clases de ingreso familiar per cápita en el período 1997/2007 fue más favorable para aquellos que vivían con hasta medio salario mínimo. En 1997, el porcentaje para el conjunto del país fue de 31,6%. En 2002, se mantuvo en el mismo nivel, pero se redujo considerablemente en 2007, a 23,5%. En el noreste del país, la caída entre 2002 y 2007 ha sido de un poco más de 10 puntos porcentuales (53,9% a 43,1%), probablemente consecuencia de políticas públicas dirigidas a las familias más pobres (gráfico 4.5 – figura abajo).⁶⁶

65 IPEA, ob.cit.

66 Figuras extraídas del trabajo *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit.

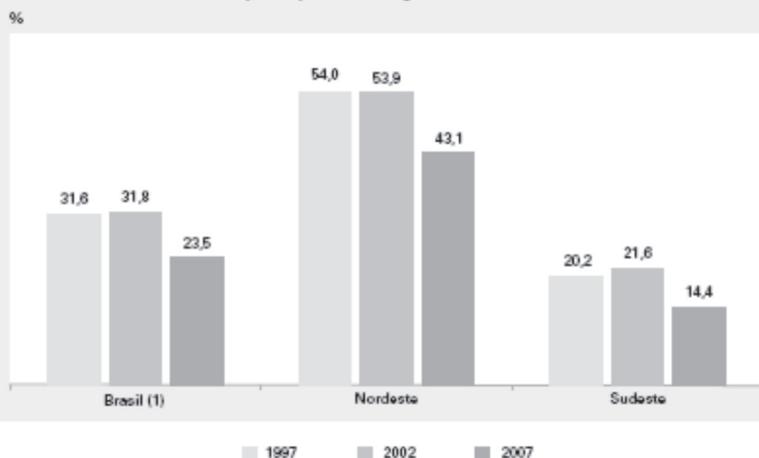
Gráfico 4.4 - Distribuição percentual do rendimento familiar *per capita*, segundo os quintos de rendimento - Brasil - 2001-2007



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001-2007.

(1) Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Gráfico 4.5 - Proporção de arranjos familiares com rendimento familiar *per capita* até 1/2 salário mínimo *per capita*, nas Regiões Nordeste e Sudeste - 1997/2007

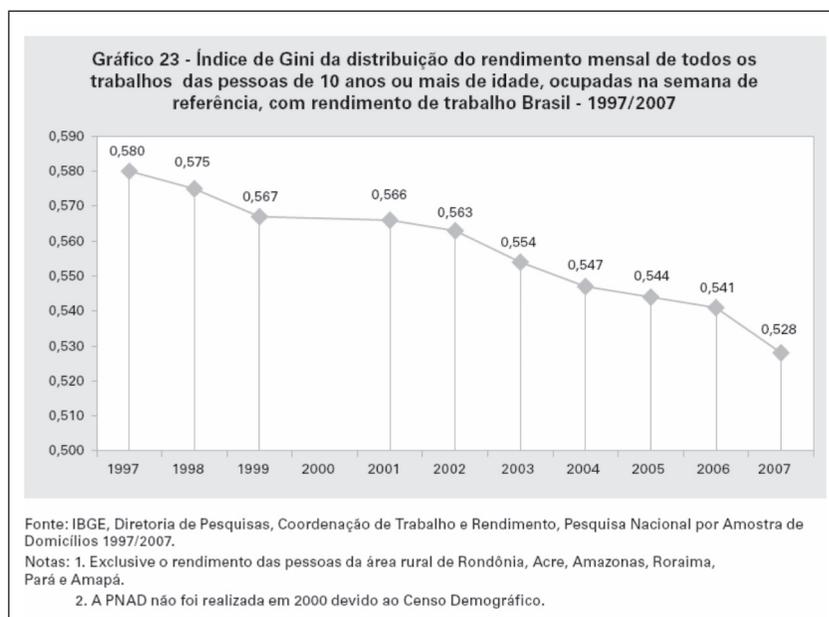


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997/2007.

Nota: Valores inflacionados pelo INPC de setembro de 2007.

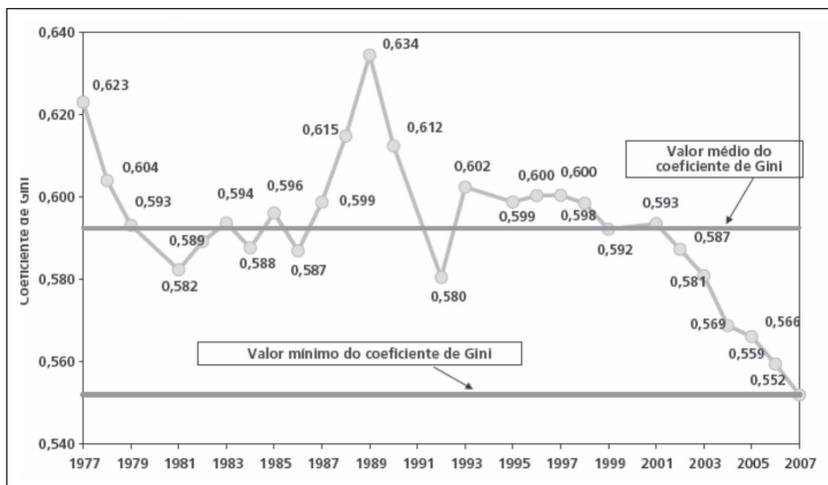
(1) Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

La evolución de los índices de Gini, observados en el país (0,547 en 2004; 0,543 en 2005; 0,540 en 2006; y 0,528, en 2007), apunta, en este período reciente, las sucesivas reducciones. Regionalmente, entre 2006 y 2007, se observó, en el Norte, estabilidad, de 0,495 a 0,493; la reducción de la concentración se registró en el Nordeste, de 0,565 a 0,547, en el Sureste, de 0,523 a 0,505 y, en el Sur, de 0,502 a 0,494; el Centro-Oeste (donde se encuentra el Distrito Federal) presentó un aumento de concentración, con índices de 0,541 a 0,551. Regístrese al comparar estos índices de Gini regionales de 2007, con los de 2004, del mismo modo que en Brasil, se verificaron reducciones en todos los casos. (Véase evolución del índice Gini en las figuras abajo⁶⁷).



67 Figuras extraídas del trabajo *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit., 2009.

**Evolución de la desigualdad en el ingreso familiar *per capita*,
según el coeficiente de
Gini – Brasil, 1977-2007**

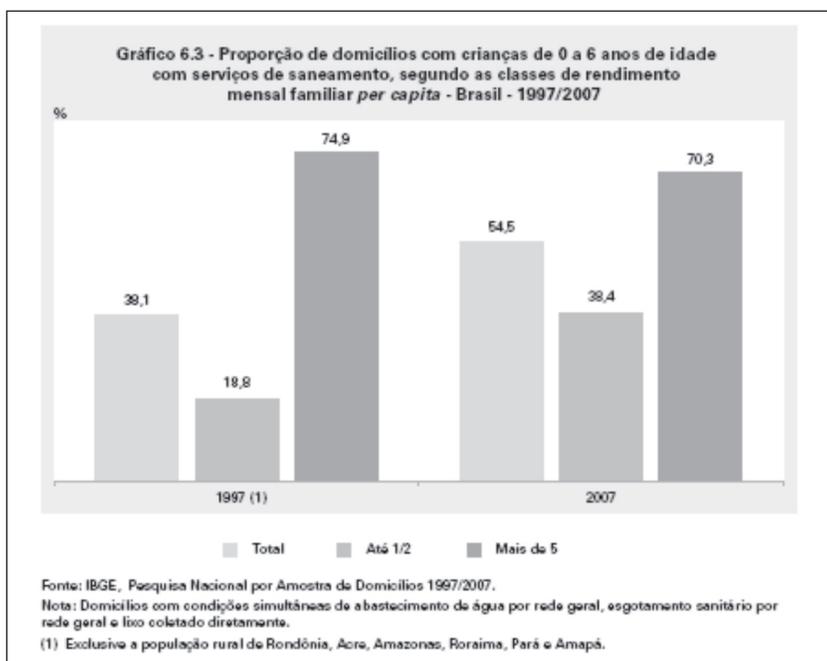


Desafíos pendientes

Acceso a servicios públicos básicos

Pese a la sensible mejora en las condiciones de vida de la población, todavía es bajo el número de hogares con niños menores de 6 años de edad que tienen las condiciones apropiadas de saneamiento. En 2007, solo 54,5% de hogares con niños tenían todos los servicios de saneamiento al mismo tiempo, sin embargo, hay una gran desigualdad entre las casas de las familias más pobres con hijos —de ellos 38,4% están en condiciones adecuadas—, y los núcleos familiares más ricos con niños (70,3%). (Gráfico 6.3 – figura abajo).⁶⁸

68 Figura extraída de *Políticas sociais acompanhamento e análise. Diretoria de estudos e políticas sociais*, ob. cit.



En evaluación reciente de la política social en Brasil,⁶⁹ se afirma que perdió poder el gran frente reformista que asegurara la inscripción del modelo universalista, de la protección social en la CF/88. De esta forma, sin tutores eficaces ni en la sociedad ni en la legislatura, la aplicación efectiva de los logros constitucionales fue obstaculizada frente a las fluctuaciones de preferencias políticas. No obstante, el texto constitucional fue un poderoso instrumento para resistir las presiones que avanzaban sobre las políticas sociales, y se mantuvo a flote, aunque en ocasiones de forma limitada, la estructuración de un sistema de políticas sociales coherente con los principios consagrados en la Constitución.

La prestación de salud y educación, aunque ha alcanzado niveles muy altos de cobertura y, lo más importante, consolidó el carácter universal, público y gratuito, de los programas y acciones gubernamentales en todo el territorio nacional, no ha impedido el adelanto y competencia —mucho más que la cooperación/complementación— de los sectores privados. Otro ejemplo es lo

69 Ibidem.

que ocurrió en las áreas del Seguro y de la Asistencia social, cuya universalidad de la cobertura y servicio se vio limitada en los últimos años. En el caso de la previsión social, hubo gran aumento de la cobertura, gracias a la aplicación de los regímenes de pensiones en las áreas rurales y la inclusión de categorías tales como los trabajadores domésticos, pero estuvo restringida en el área urbana. Esto se debe, fundamentalmente, al requisito de la previa contribución a la concesión de las prestaciones, en un contexto de gran informalidad de las relaciones laborales en el país.

En el caso de la asistencia social, aunque esté en una zona de servicio exclusivamente dirigida hacia pobres y desasistidos de la población, también se aprecia un poder limitado de extensión de la cobertura, debido, en esencia, a los estrechos límites establecidos por los criterios de ingreso per cápita de los hogares, exigidos como condición de la elegibilidad para obtener las prestaciones (los beneficios). En un país donde una cuota muy grande de la población recibe ingresos muy bajos, tales criterios restrictivos para el otorgamiento de beneficios sociales terminan siendo una forma de evitar un “explosivo” crecimiento del gasto social en esta área. Sin embargo, impiden el acceso a los beneficios (prestaciones) sociales a miles de familias que, aun cuando no encajen en las definiciones de insuficiencia de ingresos, son también vulnerables a los riesgos de la pobreza.

La distribución del gasto social también ha cambiado: por una parte, la previsión social que surge de la Constitución extiende la cobertura y las garantías de sus beneficios, lo que genera crecimiento del gasto social; por otra, políticas renovadas y fortalecidas por la Constitución, como áreas de Asistencia social y de trabajo, aumentan su importancia relativa en el gasto social, para hacer frente a su nueva condición en el sistema brasileño de políticas sociales. Lamentablemente, las áreas de salud y educación quedaron limitadas por estos dos movimientos de expansión, por lo que crecieron con menos velocidad que otras políticas sociales. Además están las áreas de saneamiento, la vivienda y la planificación urbana, que en las últimas décadas han sufrido la reducción de su volumen de recursos, no solo en términos relativos, sino también en absolutos.

Es importante destacar que uno de los grandes desafíos actuales para la política pública en Brasil es combinar el crecimiento económico con la distribución de los ingresos. Para enfrentar los actuales problemas sociales brasileños, no se puede abandonar el compromiso de tasas de crecimiento económico superiores y sostenibles en el tiempo. Esta es una condición necesaria para

ayudar en la ruta de algunos de los problemas nacionales clásicos del mercado laboral, y también para resolver las cuestiones fiscales del Estado, al ampliar las posibilidades de recaudación.⁷⁰ En este punto, sin embargo, no se puede olvidar, el aspecto distributivo de los impuestos y del mismo gasto público que está planteado en la primera parte de este texto.

Aun reconociendo la relevancia que tuvo la reciente reanudación del crecimiento económico para generar puestos de trabajo, aumentar la formalización en el mercado de trabajo y luchar contra la pobreza, no podemos considerar que solo el crecimiento económico será capaz de llevar el desarrollo social (Delgado; Theodoro, 2005). El valor de la política social con el desarrollo muestra por lo menos tres enfoques interconectados, pero autónomos: 1) los derechos sociales como derechos —instrumentos objetivamente conducentes a la inclusión social, que proporciona al ciudadano competencias y capacidades, y protección ante riesgos; 2) la política social como una forma de redistribución de ingresos y oportunidades, de reducir las desigualdades entre las familias y regiones, induciendo inversiones productivas para esta tarea; y 3) el foco del gasto público social y su papel inductor de demanda efectiva y su sentido anticíclico en baja coyuntura —lo que fue examinado de manera abierta durante la crisis económica a comienzos de 2009.

Desde esa perspectiva, estos puntos califican y complican considerablemente la lista de tareas que deben cumplirse para que la próxima trayectoria de crecimiento económico sea, también, de desarrollo social. Por lo tanto, si bien están claros los avances en las últimas décadas —y la Constitución es el más importante hito de ese proceso—, siguen existiendo problemas y deficiencias: hay todavía mucho por hacer para consolidar lo que ya se ha conquistado, y más aún, para seguir avanzando en esa dirección.⁷¹

Un modelo de desarrollo que incorpora la búsqueda de la igualdad —igualdad de oportunidades, igualdad de capacidades, igualdad de resultados— trata de fomentar el acceso de los grupos sociales históricamente excluidos de las condiciones productivas, de los beneficios del crecimiento económico y de las garantías de un sistema de protección social. En consecuencia, es importante reconocer e incorporar, como uno de los pilares del proceso de desarrollo del país, el fortalecimiento del sistema nacional de políticas sociales.⁷²

70 Análisis hecho por el texto del IPEA, ob.cit.

71 *Ibidem*.

72 *Ibidem*, p.68.

Por último, estas y otras problemáticas relacionadas con el debate sobre la cuestión social y las formas de su enfrentamiento en Brasil, necesitan superar la marca histórica de conservadurismo en nuestra sociedad, así como la hegemonía neoliberal que aún prevalece en algunas ideas y en algunas de las propuestas hoy llamadas “alternativas”.

Los grandes medios de comunicación en Brasil, por ejemplo, siguen exigiendo más controles sobre los pobres y más focalización y control—disminución de los gastos públicos—tesis que expresa la hipocresía de nuestras élites dominantes, dependientes de ese mismo Estado que critican, y la persistencia del pensamiento que se basa en lugares comunes en el actual debate social. No es casual que esas posiciones se hayan ubicado en el ámbito político de oposición al gobierno de Lula.

Por tanto, la lucha política e ideológica no puede reducirse a las posiciones de ser contra el gobierno, y atribuirle toda la responsabilidad por todos nuestros problemas. La batalla al interior de la sociedad brasileña contra el conservadurismo y el neoliberalismo, pese a los numerosos avances y logros, está lejos de ser ganada. Esta es una lucha que tiene que respetar a la vez la diversidad democrática de opiniones, y enfrentar los mismos intereses dominantes que han mantenido el poder en nuestro país.

Bibliografía

- Arretche, M (2000) *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da escentralização*, Revan / FAPESP, Rio de Janeiro/São Paulo.
- Barros, R. P. *et al.* (2009) “Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil”. En: Castro, J. A y J. A. C. Ribeiro (orgs.) *Situação social brasileira: 2007*, IPEA, Brasília.
- Biasoto, J. R. G. (2004) *Limites e sustentabilidade da política fiscal. Política econômica em foco*, UNICAMP, n. 1, Campinas.
- Delgado, G. y M. Theodoro (2005) “Desenvolvimento e política social”. En: Jaccoud, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, IPEA, Brasília, pp. 409-435.

Lopreato, F. L. C (2006) *Política fiscal: mudanças e perspectivas. Política econômica em foco*, UNICAMP, n. 7, Campinas.

Sicsú, J. (2003) “Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A + de Lula”. En: Paula, J. A. (org). *Economia política da mudança*, Autêntica, Belo Horizonte.