

# Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina

## AUTORES

VICENTE ALBORNOZ  
CECILIA DURÁN  
MARÍA FAUSTO  
SANTIAGO GARCÍA  
PABLO GONZALEZ  
VICTOR J. IMAS  
ANDRÉS JUNG  
ROBERTO LASERNA  
PEDRO LIPKIN  
LUISA MELO  
MARCELO NERI  
SEBASTIÁN OLEAS  
MÓNICA PARRA TORRADO  
CINTHYA PASTOR VARGAS  
MARCELA PERTICARA  
LUIS IGNACIO ROMÁN LOMELÍ  
SAMANTA SACRAMENTO  
FERNANDO SPIRITTO  
NURIA SUSMEL  
JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO  
JOSÉ DANIEL TRUJILLO  
PEDRO SAMUEL ZAPIL AJXUP

sumario  
créditos  
salir

## Sumario



capa  
créditos  
salir

» [clicke nos títulos para acessar os artigos](#)

- |    |   |     |  |
|----|---|-----|--|
| 3  | <b>Prefacio</b><br>OLAF JACOB   | 87  | <b>Ecuador</b><br>VICENTE ALBORNOZ Y SEBASTIÁN OLEAS                     |
| 5  | <b>Introducción</b><br>MARCELA PERTICARA  | 98  | <b>Guatemala</b><br>PEDRO SAMUEL ZAPIL AJXUP Y<br>MARÍA FAUSTO           |
| 8  | <b>Argentina</b><br>NURIA SUSMEL  | 109 | <b>México</b><br>LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES Y<br>ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ |
| 20 | <b>Bolivia</b><br>ROBERTO LASERNA   | 124 | <b>Paraguay</b><br>VÍCTOR IMAS   |
| 35 | <b>Brasil</b><br>MARCELO NERI, LUISA MELO,<br>SAMANTA SACRAMENTO Y PEDRO LIPKIN | 137 | <b>Perú</b><br>CINTHYA PASTOR VARGAS                                     |
| 48 | <b>Chile</b><br>PABLO GONZALEZ Y MARCELA PERTICARA                              | 147 | <b>Uruguay</b><br>CECILIA DURÁN, ANDRÉS JUNG Y<br>SANTIAGO GARCÍA        |
| 59 | <b>Colombia</b><br>MÓNICA PARRA TORRADO Y<br>JOSÉ DANIEL TRUJILLO               | 159 | <b>Venezuela</b><br>FERNANDO SPIRITTO                                    |
| 73 | <b>Costa Rica</b><br>JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO                                |     |  |

# Pobreza, Igualdad de Oportunidades e Innovaciones de Política Social en Brasil<sup>1</sup>

MARCELO NERI · LUISA MELO · SAMANTA SACRAMENTO · PEDRO LIPKIN



capa  
sumário  
créditos  
salir

## 1. Introducción

El reciente fenómeno social brasileño es interesante por las particularidades del proceso y su amplio espectro económico, social y político. Existe una caída de 2/3 de los valores iniciales de la pobreza en el período de 1994 a 2010, a pesar de un crecimiento económico menor a lo esperado. Los más pobres experimentaron aumentos de ingresos, gozando de índices equivalentes a los de China a partir del inicio de los años 2000, pero con relativo estancamiento en el tope de la distribución de ingresos, lo que representa un cambio notorio para el país, reconocido internacionalmente por su alta desigualdad de ingresos. La desigualdad, medida por el índice de Gini, está en su nivel más bajo desde 1960, cuando comenzó a medirse. Puede

decirse que Brasil aprendió la lección macroeconómica a partir de la estabilización de la inflación en 1994 y comenzó a aprender sobre la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos en la última década. Ahora es preciso pasar a la próxima lección, que es la de promover de manera más amplia y efectiva la igualdad de oportunidades de la población, representada por el acceso a activos físicos, humanos, como educación y salud, además del desarrollo de instituciones y políticas públicas para promover impactos sustentables sobre el trabajo, ingresos y condiciones de vida de la población.

Los ‘frutos más bajos del árbol’ del combate a la miseria ya fueron cosechados en Brasil. No obstante, será necesaria una nueva tecnología para continuar esta zafra. Se produjeron innovaciones aisladas recientes en el área social, a sa-

<sup>1</sup> El presente texto fue desarrollado para el proyecto “Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en Brasil” de la red latinoamericana de investigaciones SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer. El trabajo incorpora conocimientos adquiridos en proyectos de diseño e implementación de políticas de transferencia condicionada de ingresos en la ciudad y en el Estado de Río de Janeiro. Agradecemos el apoyo del equipo del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getúlio Vargas (FGV). Correspondencia: mcneri@fgv.br.

ber: Metas Educativas y el Programa Nacional de Microcrédito, pero estas necesitan integrarse mejor a los pobres. Es necesario también aumentar la oferta de viviendas y servicios públicos en la base de la distribución de ingresos. Precisamos adoptar un esquema integrado de la misma manera como hace diez años creamos el trípode de sustentación de la macroeconomía: metas de inflación, cambio fluctuante y responsabilidad fiscal, que hoy constituyen la base brasileña. Los programas de transferencia de ingresos o renta condicionada tratan exactamente de crear un vínculo entre programas sociales de diferentes sectores, y pueden hacer lo mismo entre niveles diferentes del gobierno. Existen algunas experiencias brasileñas recientes donde municipios, estados y gobierno federal actúan de manera integrada usando como base la estructura del programa *Bolsa Família*. Estas iniciativas guardan la promesa de motorizar la igualdad de oportunidades en el país.

Se desarrollan programas de Transferencia Condicionada de Rentas (ingresos) (PTCR) a fin de que ejerzan impacto directo en los ingresos de las familias beneficiarias y, posiblemente, en los activos y oportunidades que las mismas gozan. Como estos programas se centran en la base de la distribución de ingresos, resulta en un alivio inmediato de la pobreza y de la desigualdad de ingresos con impactos fiscales relativamente modestos. Esos programas tratan también de aumentar la demanda por bienes y servicios públicos a partir de las condicionalidades específicas impuestas relativas a la demanda por educación y salud, como forma de promover la salida sustentable de la pobreza. En 1997, solamente tres países (Brasil, México y Bangladesh) utilizaban PTCR en pequeña escala; en 2008, gran parte de los países latinoamericanos contaban con ese tipo de programa, con algunos atendiendo grandes contingentes poblaciona-

les, como el Bolsa Familia brasileño que desempeñó un papel relevante en la caída de la desigualdad de ingresos pero que, sobre todo, presenta una gran plataforma para posibilitar incrementar la igualdad de oportunidades en la sociedad brasileña. Ahora es necesario un énfasis reiterado en la educación y salud de los niños - en particular la primera infancia - revertiendo los términos del debate de compensar pérdidas pasadas, en prevenir males y crear oportunidades futuras.

Este trabajo busca contribuir al debate relativo de la promoción de igualdad de oportunidades en Brasil, utilizando para ello avances (*upgrades*) en la extensa estructura de programas sociales brasileños, en particular en el Bolsa Família y en el recién anunciado plan *Brasil Sin Miseria*. El texto está organizado de la siguiente manera: en la sección 2 repasamos la evolución de indicadores sociales basados en ingresos, tales como pobreza y desigualdad. La sección 3 interpreta las causas principales de estos cambios sociales, estableciendo conexiones con las mudanzas en fuentes diferentes de ingresos, ingredientes laborales y educacionales. A partir de este diagnóstico, la sección 3 detalla los avances y principal agenda de políticas que se relacionan más a la promoción de igualdad de oportunidades en el contexto del Bolsa Família como educación y crédito productivo popular, pero abordando sólo marginalmente elementos tales como vivienda, acceso a servicios públicos y salud. Creemos que la agenda brasileña de metas educativas establecida en 2007, la de microcrédito en 2011 y aquella del binomio Bolsa Família y Brasil Sin Miseria pueden generar lecciones importantes para otros países.

La sección 4, la más importante del trabajo, propone - a partir de evidencias empíricas - una serie de mejoras en el diseño de la plataforma del Programa Bolsa Família con énfasis en el in-

tento de explorar sinergias entre diferentes niveles del gobierno. La quinta y última sección sintetiza las principales conclusiones y prescripciones de política pública del estudio.

## 2. Evolución de los Indicadores Sociales Clásicos basados en Ingresos

Analizamos en esta sección los grandes trazos de las series de pobreza, bienestar y desigualdad desde 1992, cuando se estableció el nuevo cuestionario de la Encuesta Nacional de Muestras a Domicilio (PNAD, por sus siglas en portugués).

### A. POBREZA

Existen dos cambios de nivel marcados en las series de pobreza recientes. En primer lugar, en el bienio 1993-1995, la proporción de personas por debajo de la miseria pasa de 35.3% para 28.8% de la población brasileña. En 2003, la miseria aún afectaba a 28.2% de la población, habiendo subido en el primer año del gobierno Lula; en el mismo año se inicia un nuevo período de caída, llegando a 22.8% en 2005. Esto compone una caída acumulada de 19.9% entre 2003 y 2005, magnitud comparable a la caída de 18,23% del período de 1993 a 1995. El paralelo existente en la reducción de miseria entre los dos episodios ocurridos con diez años de diferencia, puede verse en el siguiente gráfico.

La pobreza continuó su trayectoria de caída: de 2003 a 2009, la trayectoria descendiente de la miseria acumuló 45,52% de descenso. Como consecuencia del mantenimiento de crecimiento con reducción de desigualdad, la pobreza también continúa su tendencia decreciente, que se produce desde 2003, cuando el número de pobres, según la línea de la FGV de R\$ 151 mensua-

les era de 49 millones de personas. Estos individuos corresponden, en nuestra metodología de segmentación de clases, a la clase E, llegando a una población de expresivos 28,8 millones de pobres en 2009.

Los datos de la Encuesta Mensual de Empleo (PME, por sus siglas en portugués) disponibles hasta mayo de 2011 muestran que la pobreza continúa su tendencia decreciente identificada más arriba. Si adicionamos esta tendencia en casi dos años, totalizando 4,1 millones de personas más, se tiene que 24,6 millones de personas que cruzaron la línea de la miseria en los últimos 8 años. La caída acumulada en el índice de pobreza es de 54,2% en ocho años (siendo 15,9% desde 2009), alcanzando actualmente 12,9% de la población. El primer salto de reducción de la pobreza se produjo luego del lanzamiento del Plan Real. En la totalidad de la era Fernando Henrique Cardoso, se produjo una caída del 31%, incluyendo los efectos de la estabilización monetaria. Desde el advenimiento del Real hasta el final de la década pasada, marco del fin de la Era Lula, el índice de pobreza cayó 67%. Durante el gobierno Lula cayó 51%, lo que representa el cumplimiento, en solamente ocho años, de la primera y más importante meta del milenio de la

Gráfico 1. Proporción de Pobres (%)



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD/IBGE.

ONU, que consiste en reducir la pobreza por la mitad en 25 años. Esto significa que Brasil logró hacer 25 años en 8.

## B. DESIGUALDAD DE INGRESOS PER CÁPITA

Acoplamos los efectos del ingreso promedio y de la desigualdad en una función de bienestar simple propuesta por Amartya Sen. Esa función multiplica el ingreso promedio por la unidad de equidad, (esto es: Promedio\*(1 - Gini)). La desigualdad funciona como un factor reductor de bienestar con relación al nivel del ingreso. Por ejemplo, el ingreso promedio de R\$630,25 mensuales por brasileño sería el valor del bienestar social según la medida simple de Sen si la equidad fuese plena. Dada la extrema desigualdad brasileña actual, el bienestar corresponde a 45,52% de este valor o R\$286,92; el descuento era aún mayor en 2003, cuando el índice era solamente 41,7% del ingreso promedio.

En términos generales, el año 2009, así como la última década, se destaca menos por el crecimiento generalizado del ingreso para todos los estratos de la población, que por la reducción de la desigualdad observada. El gráfico 2 muestra la ventaja acumulada de ingresos entre 2001

y 2009 por cada décimo de la población, evidencia cuánto ganaron los más pobres con relación a la elite. El índice de crecimiento es decreciente a medida que se avanza del primero (69,08%) al último (12,58%) decil - este carácter progresivo no está bien traducido por las, aparentemente, pequeñas mudanzas de las series del índice de Gini o de las Curvas de Lorenz, a partir de la cual se deriva el índice.

Las curvas de Lorenz muestran que para cualquier medida de desigualdad que incorpore el principio de las transferencias, 2009 fue más igualitario que 2001.

A fin de sintetizar mejor los cambios observados, restringimos el análisis que sigue a los 50% más pobres y a los 10% más ricos. Los primeros detentan, por definición, la mitad más pobre de la población, mientras los últimos, en el auge de la desigualdad, detentaban casi la mitad de la "torta" del ingreso brasileño. Los respectivos índices acumulados de crecimiento del ingreso real *per cápita* fueron de 52,59% y 12,58%, respectivamente. Esto indica que la "torta" de la mitad más pobre de la población brasileña creció a una tasa 318% más alta que la de los 10% más ricos entre 2001 y 2009. Esta es una medida intuitiva de la evolución de la desigualdad en esos ocho años.

Nuevamente, completamos el resto de la década con la Encuesta Mensual de Empleo (PME/IBGE). Según la PME, la desigualdad cayó no solamente entre cada PNAD, sino también en los extremos de la década gregoriana. Al completar las series con los índices de variación de la PME observados en ambos extremos de la década, llegamos a un índice acumulado de crecimiento de 10,03% para los 10% más ricos y 67,93% para los 50% más pobres en los últimos diez años. Por lo tanto, el índice de crecimiento de la mitad inferior fue 577% más alto que la de los 10% más ricos. Esto hace que la razón de ingresos promedios en los dos estratos poblacionales, que es una medida de desigualdad, caiga casi a la mitad de los valores iniciales: de 18,12 en diciembre de 2000 para 9,76 en diciembre de 2010.

A su vez, el índice de reducción de desigualdad en los últimos 12 meses se encuentra algo por encima de aquel observado en las series de la PNAD entre 2001 y 2009, período de marcada reducción de la desigualdad. El comportamiento anticíclico de la desigualdad sugiere la ausencia de dilemas del tipo equidad versus eficiencia en el período analizado, sosteniendo cambios en la composición de clases observadas. Brasil alcanzó, a partir de fines de 2010, su

menor nivel de desigualdad de ingresos desde los registros iniciados en 1960. A pesar de ello, la desigualdad del país permanece entre las diez mayores del mundo, y tomaría por lo menos 20 años en el ritmo actual de crecimiento para alcanzar los niveles de los Estados Unidos. No obstante, esto significa que existen reservas considerables de crecimiento a favor de los pobres, que solamente comenzaron a ser exploradas en la década pasada.

Según la PNAD, (Encuesta Nacional de Muestra a Domicilio) entre 2001 y 2009 el ingreso promedio brasileño *per cápita* subió 23,7% en términos reales, es decir, descontando la inflación y el crecimiento poblacional, el desempeño promedio brasileño estuvo lejos de ser un gran espectáculo del crecimiento, pero el promedio escondido tanto cuanto revela: su cálculo da pesos mayores a las variaciones de los ingresos mayores. Si apuntamos el binóculo para la platea: ¿quién se sentó en la primera fila y quien perdió el show de los ingresos crecientes?

En esos ocho años, el ingreso de los 10% más pobres de Brasil subió 69,08%. Esta ventaja cae paulatinamente a medida que nos aproximamos al tope de la distribución, alcanzando 12,8% entre los 10% más ricos, índice de crecimiento más próximo del promedio que el de los pobres. Ese movimiento puede explicarse regionalmente por el aumento de 41,8% del ingreso del Nordeste, mientras el Sudeste tuvo un aumento del 15,8%; la razón de ingresos sube de 0,43 para 0,53. Detallando el perfil espacial, el ingreso sube 46,8% en Maranhão, inicialmente el estado más pobre, contra 7,2% de San Pablo, el más rico en 2001. En Sergipe, el ingreso sube 58% en este período.

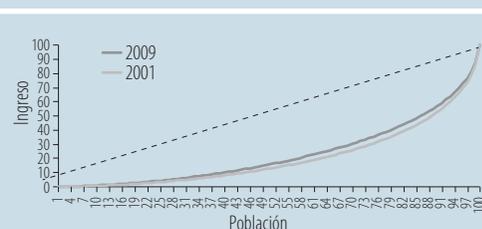
Similarmente, el ingreso creció más en las áreas rurales, 49,1%, contra 16% en las metrópolis y 26,8% en las demás ciudades. El ingreso *per cápita* que menciona la mayor parte de las

**Gráfico 2. Variación del Ingreso Per Capita Promedio por Décimos de 2001 a 2009**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD.

**Gráfico 3. Desigualdad de Ingreso Familiar Per cápita en 2001 y 2009**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD/IBGE.

**Gráfico 4. Visión a Largo Plazo Desigualdad (Gini)**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD, PME y Censo / IBGE y Langoni 1973.

encuestas acerca del binomio pobreza y desigualdad es un promedio interno de los domicilios. El concepto elimina, por construcción, toda la desigualdad existente entre diferentes miembros de una misma familia. Por ejemplo, si la esposa recibe menos que el marido, se asume que la pérdida de ella se compensa por la ganancia que él obtiene en el ámbito domiciliar. En este sentido, la desigualdad entre brasileñas y brasileños está subestimada en la óptica del ingreso *per cápita*.

### C. DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE INDIVIDUOS

Es necesario mirar el ingreso individual para entender el comportamiento de la desigualdad de ingreso promedio entre personas de diferentes segmentos de la sociedad en el período 2001 a 2009.

Lanzando una mirada hacia la diferencia de género, se constata que el ingreso de las mujeres sube 38%, contra 16% del ingreso masculino. Por la razón de ingresos, donde el ingreso de los más pobres queda en el numerador - en este caso, las mujeres - existe disminución de la disparidad entre los sexos: de 0,49 para 0,58 entre 2001 y 2009. Si la atención se dirigiera a las razas, el ingreso de aquellos que se identifican como negros y pardos sube 43,1% y 48,5% respectivamente, contra 20,1% de los blancos. La razón de ingresos entre negros y blancos sube de 0,53 para 0,62.

Con desempeño incluso mayor, el ingreso de los “sin escolaridad” sube 46,7% contra la caída de 17,5% de aquellos que tienen por lo menos nivel superior incompleto. En el caso de las personas de familias cuyo jefe es analfabeto, el ingreso sube 53,5% en comparación con una reducción de 9% de aquellos, cuyas personas de referencia poseen 12 años o más de estudios

completos. Esta conjunción de movimientos hace con que la razón de ingresos de las últimas con relación a las primeras suba de 0,1 para 0,17.

De manera general, los sectores de actividad con desempeño por encima del promedio incluyen a aquellos que cubren el fragmento de personas con menor escolaridad, como las que trabajan con servicios domésticos, agricultura y construcción. El ingreso de grupos tradicionalmente excluidos, como negros, analfabetos, mujeres y nordestinos, así como habitantes de las periferias, campos y construcciones, creció más en el siglo XXI. Esa tendencia contrasta con la de países desarrollados y la de otros países emergentes como los demás BRICS, donde la desigualdad crece rápidamente, pero no, con relación al resto de América Latina donde la desigualdad de ingresos cae. El libro de Nora Lustig y Luis Felipe Calva indicó reducción de desigualdad en 13 de 17 países del continente entre 2000 y 2007.

### 3. Determinantes de los Cambios y el Rol de las Nuevas Políticas

Discutimos en esta sección las principales causas de los cambios de los indicadores sociales reportados en la sección anterior buscando vínculos con el diseño de políticas públicas, en especial en las áreas de educación y trabajo.

#### A. FUENTES DE INGRESOS

Esta subsección busca explicaciones para los movimientos de los indicadores sociales observados en la última década. Fijamos nuestra vista primeramente en los determinantes próximos de la distribución de ingresos *per cápita* y en los componentes primarios de los ingresos, el

papel de pensiones y jubilaciones, trabajo y programas sociales, que son la base posible para sostener el papel de políticas públicas en la desigualdad de oportunidades. Buscamos detallar los canales de transmisión de impactos.

Aplicando la metodología de descomposición de las variaciones del índice de Gini al período de 2001 a 2008, el ingreso a través del trabajo explica 66,86% de la reducción de la desigualdad observada en el período. Ampliamos la perspectiva de este efecto laboral en la próxima sección. Los programas sociales, destacándose el Bolsa Familia y su antecesor el *Bolsa Escuela*, explican 17% de la reducción de la desigualdad. Los beneficios previsionales, a su vez, explican 15,72% de la desconcentración de ingresos, quedando los ingresos restantes con un residuo inferior a 1%. Aunque los impactos absolutos sobre la desigualdad de los programas sociales y de los beneficios previsionales sean similares, el valor relativo al costo fiscal es diverso, conforme lo comprueba el análisis de impacto en el promedio de ingresos. Cada punto porcentual de reducción de desigualdad por vía de la previsión [social] costó en términos monetarios 384% más que el obtenido por la vía de los programas sociales.

Entre 2001 y 2009, el ingreso *per cápita* promedio del brasileño creció 2,77% al año en términos reales (esto es, descontada ya la inflación y el crecimiento poblacional) pasando de R\$507 a R\$630 por mes. La fuente de ingresos que más creció fue la de programas sociales (10,69% al año) influenciada por la expansión del Bolsa Familia, creado en 2003. Le siguió la cuota del ingreso por previsión, vinculado al salario mínimo; los efectos de los reajustes del salario mínimo, que creció más de 45% en este período, presionaron el valor de la base de beneficios, y se produjo un aumento del número de ancianos, fruto del proceso de envejecimiento de la población brasileña. Los ingresos de la previsión social, por encima del piso, crecen por debajo del crecimiento del ingreso general. Cabe anotar que el ingreso del trabajo tuvo un incremento promedio de 2,48% al año, lo que conlleva a una base de sustentabilidad de las condiciones de vida más allá de las transferencias de ingresos oficiales. El ingreso del trabajo corresponde a 76% del ingreso promedio recibido por el brasileño, obteniéndose el 71,2% de la ganancia en la renta observada. En el período de 2001 a 2009, la cuota del ingreso asociado a programas sociales, tales como el Bolsa Familia, creció más del 100%.

**Tabla 1.** Descomposición del Crecimiento del Ingreso en Diferentes Fuentes PNAD

Año	Todas las Fuentes	Todos los Trabajos	Otros ingresos privadas	Transferencias Públicas - BF	Previsión S. Pos-piso > SM	Previsión Social Pos-piso > SM
2009 - R\$	630,25	479,26	12,76	10,64	32,54	95,05
2001 - R\$	506,53	394,1	13,37	4,72	18,32	76,02
Índice Crecimiento	2,77%	2,48%	-0,58%	10,69%	7,45%	2,83%
Contribución Relativa Crecimiento	100%	71,21%	-0,57%	3,68%	9,96%	15,71%

Fuente: CPS/FGV basado en los microdatos de la PNAD/ IBGE.

## B. ELEMENTOS LABORALES

Aunque se haya producido un fuerte aumento del ingreso derivado de programas sociales y jubilaciones vinculados al salario mínimo, la cuota referente al trabajo sugiere la necesidad de detallar los ingredientes laborales. Hacemos un ejercicio adicional de descomposición de los componentes ligados al ingreso del trabajo y educación aplicada al ingreso de las personas en edad activa.

La tabla 2 presenta los valores de diversas variables en la primera y última PNAD de la década así como el índice respectivo de variación acumulado entre ellas, que es la variable de interés. El ingreso promedio del brasileño en edad activa aumenta 15,08% en el período, reflejando el bajo índice de crecimiento anual, de cerca de 1,77% por año, en los ocho años considerados. La columna con años de estudio de los ocupados muestra que el aumento de escolaridad implica un aumento de ingresos de 19,55%, pero que la reducción del retorno de la educación, medida como salario horario promedio por año de estudio, se traduce en un descenso del 9,47% del in-

greso. Es de esperarse una caída de los retornos en presencia del aumento de las cantidades.

Si sumamos los efectos positivos del aumento de 3,48% del índice de ocupación en la Población Económicamente Activa (PEA) y el índice de participación en el mercado de trabajo de la Población en Edad Activa (PIA, por sus siglas en portugués - de 4,08%), llegamos al crecimiento observado, incluso con una pequeña magnitud negativa de otros efectos como la reducción de la jornada de trabajo (-0,18%) y de la contribución de ingresos que no son del trabajo (-0,91%). El esquema abajo sintetiza los elementos principales.



**Tabla 2. Descomposición del Crecimiento del Ingreso en Elementos Laborales PNAD 15 a 65 Años - Total**

Población Total							
Año	Ingresos de todas las fuentes	Ingresos de todas las fuentes/ ingresos de todos los trabajos	Salario Hora por años de estudio de los ocupados R\$	Años de estudio de los ocupados	Horas trabajadas por semana	Índice de ocupación en la PEA	Índice de participación en el mercado de trabajo
2001	806,56	1,1703	3,08	8,64	42,107	83,30%	73,90%
2009	700,87	1,1811	3,402	7,227	42,185	80,50%	71,00%
Variación de promedio acumulado de 2001 a 2009	15,08%	-0,91%	-9,47%	19,55%	-0,18%	3,48%	4,08%

Fuente: CPS/FGV basado en los microdatos de la PNAD/ IBGE.

Cambiando el enfoque hacia los cambios de ingresos en todas las fuentes de ingreso los individuos de los dos extremos de la distribución, representados por los 20% más pobres y de los 20% más ricos, el ingreso del primer estrato poblacional de la distribución de ingresos creció 49,52% contra 8,88% de los más ricos y 15,08% del promedio general de todos en la PIA. Esto se traduce en una ganancia acumulada de 40,63% más favorable a la base.

El análisis muestra el importante papel desempeñado por las variables educacionales en los diez años en cuestión. Si se tratase solamente el efecto de la educación y todo lo que consta (ingreso no debido al trabajo, jornada de trabajo, etc.) el ingreso de la base crecería 55,59% contra 8,12% del tope, o sea, en este período solamente el efecto reducción de la desigualdad de años de estudio completos - efecto-educación - indicaría que los ingresos de los primeros crecerían 47,46% más que el tope de la distribución.

El efecto del ingreso no proveniente del trabajo fue de 11,85% en la base contra -2,32% en el tope de la distribución, indicando que este “efecto programas sociales” señalaría de por sí que el ingreso de los más pobres estaría creciendo 14,18% más que el de los más ricos. La combinación de estos dos efectos, educación y programas sociales, explicaría 68,3% de los diferenciales de crecimiento de ingresos favorable a los más pobres, contra 47,46% observado en la práctica. Esto implica que la desigualdad habría caído más si los otros efectos no hubiesen actuado en contra. Por cierto, podemos resumir en “efecto premio de la educación”, que presentó una pérdida de 4,23%, y agregar dentro del rótulo “efecto trabajo”, la reducción de 14,3% de la jornada de trabajo y de los índices de ocupación y de participación en el mercado de trabajo, lo que

prácticamente compensa el impacto de aumento enfocándose en el ingreso no proveniente del trabajo, entre los más pobres.

## C. POLÍTICAS LABORALES

Los ejercicios de descomposición de las fuentes de ingresos y elementos laborales brindan las evidencias empíricas sobre el origen de la caída de la desigualdad que marcó la última década. Conforme se discutió, el incremento de ingresos recibido por la mitad más pobre de la población fue 318% mayor que el de la elite nacional. A consecuencia de ese incremento, la pobreza cayó 57,2% en el período de seis años iniciado en 2003. Evidenciamos en esta subsección las principales políticas, acciones o iniciativas que contribuyeron a la mejora de los ingresos y del bienestar, tornando posible la transformación de los indicadores sociales.

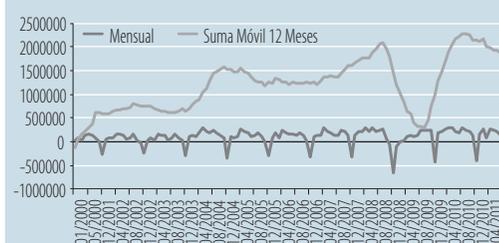
### Empleo Formal

La legislación laboral es considerada uno de los responsables del denominado “Costo Brasil” - conjunto de dificultades que inhiben la inversión - debido a los altos costos laborales y a la gran incerteza que ella genera. La CLT fue objeto de discusiones durante la última década, especialmente durante la llamada crisis de desempleo que se produjo entre 1998 y 2003.

En los últimos años, no obstante, el tema se ha discutido poco; una de las razones principales es que la generación de empleos formales fue, por lo menos, dos veces superior a anteriormente.: El promedio anual de generación de empleos formales de 2004 a 2008 fue de 1,4 millones de puestos de trabajo, mientras durante los cuatro años anteriores (1999 a 2003) fue de 650 mil empleos al año, conforme el gráfico a seguir. Desde fines de 2003, año de recesión, hasta Julio de 2011, se generaron más de 8,5 millo-

nes de empleos formales. Incluso bajo los efectos de la crisis económica de 2008, con la destrucción de más de 600.000 puestos de trabajo en diciembre de 2008, el doble de lo habitual – se produce una recuperación gradual y, en septiembre de 2009, ya se había alcanzado el ritmo de generación de empleo formal previo a septiembre de 2008.

**Gráfico 5. Generación neta de empleos formales en 12 Meses**



Fuente: CAGED / MTE.

Uno de los fenómenos más destacados en el mercado de trabajo brasileño reciente es el aumento del índice de formalización de los puestos de trabajo. Discutir una agenda de políticas para enfrentar la informalidad en Brasil en este momento requiere, primeramente, comprender el proceso reciente de formalización de los puestos de trabajo y sus posibles razones. Las causas para este fenómeno aún están en discusión pero, a partir de la literatura reciente, ya podemos enumerar algunas de ellas: i) Los impactos del restablecimiento del crecimiento en la elasticidad de la demanda por trabajo; ii) aumento en la escolaridad de la población; iii) mejora en la eficiencia de las actividades de fiscalización; iv) innovaciones en la legislación laboral; v) incentivos a la formalización de las micro y pequeñas empresas.

### Microcrédito

El microcrédito constituye un instrumento que contribuyó directamente para la evolución actual del empleo e indirectamente para la caída de la pobreza y desigualdad. La excelencia del modelo CrediAmigo se traduce en su elección, en el lanzamiento del Programa Nacional de Microcrédito en 2011, como referencia básica operacional para los bancos federales como el *Banco do Brasil* y la *Caixa Econômica Federal*. Su elección como mejor programa de microcrédito latinoamericano en 2009 por el Banco Interamericano y en 2010 por el *Mix Market*, la principal agencia de *rating* de microcrédito del continente también sugiere el éxito del programa.

En el CrediAmigo, se encuentra una lección específica en cuanto al rendimiento del trabajo, el cual aumenta con la productividad (salario-eficiencia), y que en el caso de los agentes de crédito puede incluso triplicar el salario, dependiendo del desempeño de la cartera. Esto puede generar lecciones e incentivos del tipo “mercado de trabajo privado” a otros segmentos del sector público, mudando hacia un abordaje activo, basado en resultados. Otro aspecto interesante es que el CrediAmigo cubre 60% del mercado nacional de microcrédito, generando un aumento promedio de lucro del 13% por año de sus clientes, que son empresas informales caseras tales como verdulerías, trabajos a destajo, escuelas privadas, etc. La probabilidad de que un cliente que era pobre salga de la pobreza en 12 meses luego de la concesión del crédito es de 60%, contra 2% de probabilidad del movimiento en sentido contrario; todo esto sin subsidios, pues el programa genera una ganancia de R\$50 al año por cliente. Ahora bien, el índice de pobreza de los clientes al entrar en el programa es la mitad del índice de pobreza del segmento donde actúa. Es decir, el mayor desafío del programa es actuar más próximo a la base de la distribución y para ello el vínculo con la estruc-

tura del Bolsa Familia puede ser de capital importancia en este proceso. Se tienen experiencias de migración del programa para “favelas” cariocas que pueden ser de utilidad.

### D. POLÍTICAS EDUCACIONALES

Argumentamos que el aumento de la escolaridad fue determinante para el aumento de *empleabilidad* y existe consenso en que la educación es fundamental para entender la desigualdad brasileña (Langoni 2005). Las series de nivel y desigualdad de años de escolaridad expuestas en el pasado constituyen los mejores previsores de la distribución de ingresos disponibles. Estos datos sugieren compilación de resultados laborales más ecuanímenes en el futuro, conforme lo ilustran los gráficos de promedio y desigualdad educacionales:

**Gráfico 6. Promedio y Desigualdad (Gini) de Años Completos de Estudio**



Fuente: CPS/FGV a partir de los microdatos de la PNAD/IBGE.

El nivel educativo del brasileño se encuentra muy bajo en comparación internacional, con 7,27 años de estudio promedio para la población de 25 años o más de edad. Por otro lado, las series presentan un movimiento ascendente a lo largo del tiempo. Las descomposiciones de los impulsores del crecimiento de ingresos

indican que, siendo todo más constante, el aumento de escolaridad debería generar un incremento de 2,2 puntos de porcentaje al año *per cápita*. Este nivel es aún mayor para los 20% más pobres de la población brasileña, correspondiente a 5,5 puntos de porcentaje al año. Esto es lo que podemos llamar de bonificación educacional lograda al abandonarse el subdesarrollo escolar. Por ejemplo, la bonificación oriunda de la transición demográfica referente al aumento esperado de la población en edad activa es de aproximadamente 0,5 puntos de porcentaje hasta 2024, cuando pasa a actuar en el sentido contrario.

### Demanda por Educación

La discusión sobre la oferta y demanda en educación es esencial para comprender las elecciones de los agentes económicos. El índice de retorno social de la educación involucra los costos de oportunidad de que el individuo estudie en lugar de trabajar, los premios laborales y los costos directos privados o públicos de la educación. La literatura calcula índices de retorno de 15% por año de estudio, lo que se encuentra en un nivel más alto que el costo de financiación del gobierno brasileño, y que, por lo tanto, debería expandirse. El índice interno de retorno de la educación relevante para la decisión de padres e hijos es aún más alto, pues excluye los costos públicos de la educación e incluye otros beneficios privados derivados de la educación más allá del ingreso generado del mercado de trabajo. Por ejemplo, 95% de las mejoras de la salud percibidas a partir de incrementos en educación y en los ingresos asociados, se dan por efecto directo de la educación, manteniéndose el ingreso constante. Esto es, existe una enorme ganancia privada más allá del mundo del trabajo, a partir de la decisión de educarse más. En este sentido, la elevada evasión escolar presenta una paradoja.

Si la educación genera un retorno privado tan alto, ¿por qué los brasileños invierten tan poco en ella?

La que se destaca entre las causas de evasión escolar para jóvenes con edades entre 15 a 17 años, son los elementos vinculados a la falta de demanda en educación, que corresponden 67% a las motivaciones presentadas por los propios jóvenes contra 10,9% de las deficiencias de oferta alegadas. En el ámbito de la demanda, debe distinguirse la falta de interés intrínseca, tal vez por desconocimiento de los premios ofrecidos por la educación, con 40,3% de los 27,1% de la necesidad de trabajo e ingresos. Esta última motivación sería compatible con la operación de restricciones enfrentada por los jóvenes. Esto sugiere la oferta de crédito educativo, concesión de becas o de transferencias de ingresos condicionadas. De todas maneras, este tipo de política tendría, de acuerdo con los datos, un potencial limitado de menos de un tercio de las personas entre 15 y 17 años que están fuera de la escuela. Es preciso aumentar la atracción que pueda ejercer la escuela.

Argumentamos a favor de la importancia de políticas que actúan por el lado de la demanda de educación. Yendo desde el diseño adecuado de sistema de becas, en el cual se han utilizado conexiones con el programa Bolsa Familia como mecanismo para llegar a los más pobres, hasta la línea de acción presentada por el Ministerio de la Educación de enfatizar más la enseñanza técnica de nivel intermedio como estrategia para disminuir la evasión y aumentar el interés del joven en el aprendizaje.

Si el país desea ser más justo y competitivo en su economía, todos deben descubrir el vínculo que existe entre el desempeño productivo y la inversión en educación, en particular el premio de la educación, para reflejarse en un incremento en la ascensión de personas, empresas y paí-

ses. Hay buenas noticias recientes sobre el avance de la educación en las prioridades del ciudadano común. Las encuestas de opinión, que recientemente indicaban la educación como séptima prioridad de las de políticas públicas, sugieren un cambio de nivel para el segundo lugar, quedando atrás solamente de la salud.

### Oferta de Educación

La política educacional de oferta de educación reciente más relevante fue la reglamentación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF, por sus siglas en portugués) y subsiguiente sustitución por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB, por sus siglas en portugués). Constituyó el instrumento para efectuar transferencias de recursos estatales y municipales para aplicación en la educación pública básica, que comprende educación infantil, enseñanza fundamental (del 1º al 9º año) y la enseñanza media, además de reservar recursos para educación de jóvenes y adultos. Los presupuestos federales integran también la composición del FUNDEB, a título de complemento, con el objetivo de asegurar el valor mínimo nacional invertido por alumno/año.

### Metas de Educación

El tema central a largo plazo, sea en el aspecto social, sea en el económico, es la educación. El gobierno federal anunció en 2007 el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), un conjunto de directrices con miras a mejorar la calidad de la educación en el país. La innovación principal del plan es la creación de un nuevo indicador de calidad educacional, el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb), calculado con base en los índices de aprobación y en los resultados de

competencia logrados por cada municipio y escuela pública del país, y que servirá, en principio, de base para parte de las transferencias federales a las alcaldías en el área de educación. El gobierno fijó metas a fin de condicionar la liberación de los recursos a la mejora del nuevo índice municipal de educación. Inicialmente los mil municipios con peor resultado según el Ideb recibirían recursos adicionales y los demás recibirían solamente apoyo técnico.

La creación de un sistema de metas en educación constituye una referencia histórica en Brasil, no solamente en el área educacional, sino en el ámbito de la política pública nacional en general. En el ámbito de la salud, por ejemplo, ya anuncian intenciones de exigir metas de desempeño de hospitales públicos. El sistema propuesto representa una oportunidad inédita, y tal vez única, en décadas, de que Brasil recupere parte del atraso educacional. El Ideb es la idea más original e interesante de política pública en Brasil de los últimos años. No obstante, a pesar de todas las virtudes que se relacionan con la implantación de este sistema de metas fundamentado sobre un índice de calidad sintético, sobra espacio para avances metodológicos en el índice, así como en el diseño de los incentivos que se basan en él.

El Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb) recién propuesto está compuesto por el producto de la competencia, referente al desempeño promedio de los alumnos en la Prueba Brasil o del Saeb, y el flujo escolar, correspondiente al índice promedio de aprobación. La tabla siguiente muestra los valores iniciales del Ideb para cada etapa educacional y las respectivas metas para 2021. El Ideb varía en una escala que va de 0 a 10, y el valor del índice para Brasil era 3,8 en 2005, llegando a 4,2 en 2007. Se adoptó una meta de 6,0 para 2021, justo antes de conmemorarse los 200 años de independencia de Bra-

sil. Esa estrategia tiene en la mira llevar los resultados educacionales totales del país al mismo nivel observado actualmente en la red privada, o alternativamente a los índices promedios observados en los países de la OCDE en 2005 medidos por el PISA. En este aspecto, la nota promedio del PISA aplicado para alumnos de 15 años causa desánimo: estamos entre los 10% peores en todos los rubros educacionales, de un grupo de 60 países. No obstante, una vez más, el índice de cambio coloca a Brasil en tercer lugar en el período 2000 a 2009.

Existe toda una búsqueda de conocimientos sobre el nivel de aprendizaje efectivo de los alumnos y sus determinantes. La verificación del desempeño educacional a partir de tests de competencia como el Prueba Brasil, el Enem y el Enade, permite informar a los diversos participantes del mercado educacional dónde se encuentra cada uno, mientras que la agenda de metas educacionales como el Ideb informa adónde desea llegar el país y el papel de cada uno en este esfuerzo educacional agregado. Esta nueva agenda guarda la promesa de motivar a los actores en la búsqueda continua de excelencia en el aprendizaje. Una vez más, el desafío es conectar esta nueva y promisoriosa agenda de evaluación y monitoreo de la calidad del aprendizaje a premios de desempeño de la población pobre. El Bolsa Familia y la conexión con evaluaciones educacionales locales constituyen otra línea de extensión promisoriosa a ser abordada.

### E. OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Discutimos brevemente la evolución de otras políticas en el campo habitacional y de ofertas de servicios públicos y de salud bajo el prisma de la equidad. Más que la exigencia de condicionalidad, el registro o catastro del Bolsa Familia

puede ser útil para definir prioridades de acceso a programas diversos.

### Vivienda

“Mi Casa, Mi Vida” es un programa del gobierno federal, en asociación con Estados, municipios y empresas que proyecta construir un millón de viviendas nuevas para la población de bajos ingresos en ciudades seleccionadas para participar en el programa. Entre las facilidades previstas están el aumento de subsidios, reducción de los costos de seguro y acceso al Fondo Garantizador de la Habitación, que refinancia parte de las cuotas en el caso de que el beneficiario esté sin empleo.

### Servicios Públicos

Las iniciativas de universalización de servicios básicos son diversas. Desde tarifas sociales donde el criterio se define por el registro del Bolsa Familia. El “Luz para Todos” objetiva universalizar el acceso a la energía eléctrica en las áreas rurales, haciendo de la energía un vector de desarrollo social y económico. El mapa de la exclusión eléctrica en el país revela que cerca de 90% de las familias sin acceso a energía poseen ingresos inferiores a tres salarios mínimos y 80% están en el medio rural. La falta de energía eléctrica afecta a la porción inferior de la distribución de ingresos con mayor intensidad: para los 20% más pobres, 21,27% de la iluminación proviene del farol a querosén, contra 0,64% de los 20% más ricos. Utilizando el método de diferencia en diferencia, fue posible captar los impactos generados por el programa entre 2002 y 2009, destacándose el mayor acceso a servicios de electricidad en el Norte y Nordeste, regiones que concentraron el mayor volumen de recursos financieros del programa, y también incremento de acceso a bienes de consumo eléctricos e hidroeléctricos, en especial televisión y nevera.

### Salud

La salud debe ser comprendida como calidad de vida y no solamente como ausencia de enfermedades. Para cumplir con la Constitución de 1988, que instituye a la salud como derecho de todos y deber del Estado, en 1990 se reglamentó el Sistema Único de Salud (SUS). Entre las conquistas del SUS se encuentran: universalización de los servicios de salud; aumento de la expectativa de vida, de 69,7 años en 1988 para 72,3 años en 2008; disminución de la mortalidad infantil, de 53,7 por mil nacidos vivos en 1990 para 19 en 2008; mayor producción de remedios genéricos, más baratos que los originales; ampliación del servicio de atención móvil de urgencia (SAMU). Existen desafíos enormes de gestión pública y de calidad en la oferta de servicios a la población.

## F. POLÍTICAS SOCIALES INTEGRADAS

### Brasil Sin Miseria

La presidente Dilma Rousseff escogió la erradicación de la miseria como la prioridad más alta de su gobierno. El Plan Brasil sin Miseria fue lanzado en 2011 con el objetivo de ser la principal política social brasileña, persiguiendo las metas más ambiciosas para erradicar la miseria, elevando los ingresos y las condiciones de bienestar de la población, específicamente de los brasileños cuyo ingreso familiar sea de hasta R\$70 por persona. Basado en mapas de insuficiencia de ingresos y carencia de servicios públicos, el plan se basa en un mapa de oportunidades, que agrega diversas áreas e iniciativas, como transferencia de ingresos, acceso a servicios públicos en las áreas de educación, salud, asistencia social, servicios sanitarios y energía eléctrica e inclusión productiva. En cuanto a la transferencia de ingresos, el principal impacto generado por el plan en el Programa Bolsa Familia se da a partir de la in-

clusión de 800.000 familias que atienden a las exigencias de ingreso al programa, pero que aún no están registradas (registro que se hace a partir de una búsqueda activa); aumento del límite de niños y adolescentes de hasta 15 años que pueden recibir el beneficio, de tres para cinco niños, representando una adición de 1,3 millones de niños y adolescentes. Más recientemente, se creó el beneficio extra para personas embarazadas y lactantes hasta los 6 meses del bebé. Además de eso, los valores de los beneficios variables (niños y adolescentes hasta los 15 años), fueron reajustados en 45% en 2011. En 2012 se instituyó la complementación de la renta per cápita a nivel de la línea de extrema pobreza de R\$ 70 para las familias con niños de 0 a 6 años de edad en el marco del lanzamiento del programa Brasil Cariñoso<sup>2</sup>. Cabe notar que la tasa de pobreza de los niños, antes 6 veces más grande que la de los ancianos, fue reducida en un 40% instantáneamente para efecto acumulado de estas innovaciones.

El gobierno comenzó a delinear la estrategia con la definición de un límite o línea oficial. La línea de miseria define el tamaño del problema asumido por el Estado. Trabajo inicialmente aquí con la línea de la FGV de R\$ 151 por mes por persona a precios de junio de 2011, promedio nacional ajustado por diferencias regionales de costo de vida. Valor próximo de ¼ del nuevo mínimo y del mayor valor de entrada al Bolsa Familia. En la línea de la FGV, el déficit sería de 21.700 millones al año, o R\$ 9,33 reales por brasileño por mes. Este número corresponde al déficit de ingresos que coincidiría con el costo mínimo de un programa de transferencia de ingresos, que diese a cada miserable lo suficiente para llegar a la línea trazada.

El costo quedará menor a lo largo del tiempo si el ingreso de los más pobres continua creciendo. En un escenario continuista, el contingente de miserables que era de 49 millones en 2003, 29 millones en 2009 caería para 17 millones en 2014, ya con crecimiento poblacional. El costo mínimo caería para 11.800 millones anuales. Si tenemos en cuenta el ingreso no monetario que corresponde a 25% del ingreso de los pobres, que será posible en el nuevo sistema de estadísticas basado en consumo que está siendo confeccionado en los talleres del IBGE, este costo adicional es de 7.000 millones por año, menos de 0,25% del PIB.

El valor nacional estipulado de R\$ 70 por persona para la línea fue visto como bajo. En efecto, como vimos, el promedio de la línea de la FGV es más que el doble del valor oficial escogidos a precios de hoy día. Sin embargo, existe hipersensibilidad del gasto público con relación a la línea de pobreza trazada, elasticidad 5 (cinco). Es decir, si la línea se duplica, el costo mínimo de la erradicación de la miseria sería 5 veces mayor.

La adopción de la línea oficial es operacional, coincidiendo con el valor del primer criterio de entrada al Bolsa Familia ya estipulado. El mismo también está próximo a la línea de US\$ 1,25 por día ajustada por el costo de vida internacional (PPC) de la primera meta del milenio que es reducir a la mitad la miseria en 25 años (de 1990 até 2015). La línea oficial otorga simbología internacional a la meta nacional, lo que facilitará diálogos entre niveles diferentes y mandatos del gobierno. El refuerzo del federalismo social emanado de la nueva meta federal es uno de los aspectos más promisorios del nuevo contexto.

2 Esta complementación es un ejemplo en el marco del federalismo social, pues se trata de una metodología instituida inicialmente en la ciudad utilizada posteriormente por el gobierno federal.

## El Bolsa Familia

El Programa Bolsa Familia (PBF) se creó a fines de 2003, a partir de la fusión de cuatro programas de transferencia de renta preexistentes, fuertemente inspirado por el programa de ingresos mínimos vinculado a la educación, el Bolsa Escuela. Los objetivos anhelados por el PBF son: reducir la pobreza y desigualdad de los ingresos, proveyendo un beneficio mínimo para las familias pobres; reducir la transmisión intergeneracional de pobreza condicionando la recepción de los beneficios a inversiones en capital humano por parte de los beneficiarios. El foco del programa son las familias pobres y sumamente pobres inscritas en el Catastro (Registro) Único Federal - CadÚnico, según una regla de elegibilidad relacionada con el ingreso familiar *per cápita*, conforme mostrado en la tabla abajo. Aunque la administración sea llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), varias otras instituciones están involucradas, como la *Caixa Econômica Federal*, las alcaldías de los municipios, entre otras, lo que denota características de descentralización e intersectorialidad del programa.

Los datos operacionales de las transferencias de renta en Brasil en junio de 2011 apuntan a una alta focalización, es decir, que la cobertura del programa en las familias pobres con el perfil Bolsa Familia es alta: 12,805 millones de familias beneficiadas, de un grupo de 13 millones aptas, estimadas por la PNAD 2006; ese número corresponde a 57,6% de las familias con perfil CadÚnico. Utilizando como referencia el mes de agosto de 2011, 21,185 millones de familias estaban inscritas, de las cuales 17,285 millones presentaban un ingreso per capita mensual de hasta R\$140,00. Por lo tanto, existe espacio para mejorar en el cuadro de la pobreza extrema en Brasil, permitiendo la existencia de programas complementarios al BF. Súmese a ello el hecho

de que cada punto porcentual de reducción de desigualdades por la vía de la previsión social costó en términos monetarios 384% más que el obtenido por la vía de los programas sociales, y se concluye que el Programa Bolsa Familia constituye una iniciativa social sumamente competente, pues consigue reunir bajo costo, grado elevado de focalización, cobertura nacional de casi 13 millones de familias y resultados robustos de reducción de pobreza y desigualdad.

## 4. Nueva Agenda de Políticas Relacionadas e Igualdad de Oportunidades e Ingresos

Si Brasil quiere proporcionar a su población igualdad efectiva de oportunidades, debe aprovechar mejor las oportunidades ofrecidas por el modelo que combina la existencia de un Estado grande con el funcionamiento de la economía de mercado. En esta sección hacemos un análisis más detallado de las innovaciones a ser incorporadas a la Bolsa Familia y al rol del nuevo plan “Brasil Sin Miseria” en este proceso.

### A. AVANCES PROPUESTOS

Los impactos directos de las transferencias son innegables, pero existe una vertiente importante que es el impacto y los incentivos generados por las condicionalidades, las cuales se dividen por área: educación - frecuencia escolar mínima de 85% para niños y adolescentes entre 6 y 15 años, y mínima de 75% para adolescentes entre 16 y 17 años; salud - seguimiento del calendario de vacunación y del crecimiento y desarrollo para niños menores de 7 años; estudios prenatales para las embarazadas y seguimiento de las mujeres en fase de amamantamiento entre los 14 y 44 años de edad.

Entre los resultados empíricos de Neri (2009) ha de destacarse la permanencia en la escuela, fertilidad y salud infantil, decisiones de consumo y acumulación de bienes, decisiones de trabajo y rendimientos del trabajo. Los resultados del modelo logístico para los niños de 6 a 15 años sugieren que el BF no produjo avances significativos en los objetivos de mejoras escolares: hay una pequeña mejora en la frecuencia y asiduidad en las escuelas; como que, los niños experimentaron un aumento en lo que se refiere al tiempo escolar y al acceso a la infraestructura. Ya en la faja etaria de 16 a 65 años, el efecto ingreso generado por el aumento de transferencias de renta es posiblemente dominante sobre los otros incentivos de natalidad inherentes al plan BF, pero no con relación a la calidad del tratamiento concedido al niño. Los ejercicios realizados para analizar las decisiones de consumo y de trabajo muestran un aumento en la compra de bienes durables, servicios públicos y vivienda, mientras que no rechaza la existencia de un “efecto pereza” en la oferta de trabajo de los individuos, posiblemente inducido por el programa.

Como el objetivo a largo plazo de los programas de políticas sociales es permitirle a los individuos realizar su potencial productivo, es importante potencializar las condiciones para recibir el beneficio del PBF, a fin de alcanzar los objetivos sociales más auspiciosos. En este sentido, se incluye la erradicación de la miseria y la mejora de la calidad de la educación, según lo discutido en la sección anterior. Existen distintas formas de alcanzar este movimiento, ya sea completando la cartera de activos o garantizando el acceso a los mercados donde ellos operan. El Plan Bolsa Familia y potenciales programas complementarios pueden contribuir sustancialmente en este esfuerzo de apertura de los mercados a los pobres. Algunas modificaciones podrían implementarse en las políticas sociales

como un todo y en el BF particularmente, a fin de generar aumento de bienestar, pero sin implicancias fiscales absurdas.

La primera cuestión a resolver es el enfoque, que debe ser mejorado para hacer que el programa sea más efectivo en la identificación de los pobres. Integrar las políticas de ingresos en el esquema operacional del BF es una medida que hace disminuir el costo de oportunidad de las transferencias, toda vez que el 25% de la población es contemplada en un gasto menor que el 0,5% del PIB, mientras que otros pagos de seguridad social gastan un 12% del PIB. Otros servicios, además del dinero transferido, pueden aprovechar este alcance poblacional del BF generando excelentes ganancias de escala y bienestar, principalmente cuando se considera que el programa presenta un mecanismo de acción afirmativa, favoreciendo a los grupos tradicionalmente asociados a la carencia de oportunidades.

También con este objetivo, una innovación sería evitar el uso simple de los ingresos reportados por las personas, para aprovechar el abundante patrimonio de informaciones presentes en el CadÚnico, referentes al acceso y uso de activos. Estas informaciones van desde la configuración física de la vivienda (tipo, número de habitaciones, materiales, piso, techo, paredes etc.), acceso a los distintos servicios públicos (agua, cloacas, luz, etc.), e incluye la educación de todas las personas en el domicilio, acceso y tipo de puesto en la ocupación y en la desocupación de marido y esposa, la presencia de grupos vulnerables como personas con discapacidad, embarazadas, bebés y niños (incluyéndose allí el estatus escolar) así como el acceso a otras transferencias federales. Esto se implementaría mediante una ecuación minceriana de renta contra esta miríada de informaciones del CadÚnico, así como un modelo de renta no monetaria responsable por 25% de los ingresos de los pobres, se-

gún la Encuesta de Presupuestos Familiares (Pesquisa de Orçamentos Familiares-IBGE). La renta estimada por este sistema de imputación genera un concepto de ingresos permanente similar al creado por Milton Friedman. En la cúspide de la renta estimada se adiciona la renta de programas sociales de la planilla de pagos. La cuestión es ampliar aquí el criterio de la renta que las personas dicen que tienen hoy hacia un concepto más amplio, enfocado en aquel que es pobre, y no en aquel que dice ser pobre.

Otro problema importante se refiere a las condicionalidades. Neri (2009) argumenta que las actuales contrapartidas del programa federal son redundantes, es decir, que las condiciones ya estaban siendo adoptadas antes de iniciarse el programa. Por ejemplo, 90% de los niños de cero a seis años, que deben ser inmunizados para recibir el beneficio, ya estaban siendo auxiliados. En el grupo de siete a quince años, que no debe perder más del 15% de las clases, apenas 3% de ellos no frecuentaban la escuela en 2001, antes del lanzamiento del programa. Por lo tanto, sería más interesante enfocarnos en los indicadores de competencia de la enseñanza, y no en los indicadores de presencia en la escuela, ya que, a fin de cuentas, lo importante en una política educacional es cuánto aprendió el alumno. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la agenda de mejoras para la educación puede beneficiarse de la red de beneficiarios del Bolsa Familia para generar incentivos al estudio y a la mejora de la gestión escolar. Asociar un carácter “beca de estudios” al BF puede ser benéfico para los alumnos pobres y para las escuelas, si los resultados obtenidos en las evaluaciones externas, tales como Prueba Brasil y ENEM, sirvieran de referencia para una transferencia monetaria extra a los involucrados.

Otra extensión es aumentar la cantidad y calidad de los agentes de desarrollo social. El

ejemplo de agentes de crédito del *Crediamigo* incentivados por premios por productividad es ilustrativo. Crear, a un costo adicional, técnicos dedicados a las familias pobres, siguiendo el ejemplo chileno del *Puente*, para integrarlas a las redes de servicios y programas dirigidos a ellas. Deben incluso inhibirse los incentivos opuestos al trabajo por los beneficiarios usando esquemas tipo EITC (*Earned Income Tax Credit*) americano.

De manera general, Brasil necesita de una agenda de acceso de los pobres al mercado, y no lo inverso. En esta década, los pobres fueron ofrecidos al mercado, pero es necesario ofrecer el mercado a los pobres por medio, principalmente, de educación de calidad, pero también a través de la reforma agraria, acceso al microcrédito y microseguros. Eso significa dejar de tratar al pobre como agente pasivo, que sólo recibe transferencias oficiales del Estado.

Complementariamente, existe la necesidad de invertir en el acceso a los servicios básicos de agua y cloacas, a fin de que se produzca un aumento de condiciones de vida más saludables y un mejor aprovechamiento de las externalidades positivas causadas por la universalización de los servicios de saneamiento. Las economías monetarias aliadas a los efectos positivos en el aprendizaje y en el trabajo (menos gastos con medicamentos, menos días perdidos de escuela y trabajo) justifican esta agenda. De acuerdo a lo mostrado por sucesivos estudios, por cada Real gastado en saneamiento básico, existe un ahorro de entre R\$1,5 y R\$4 en el área de salud.

El nivel de cobertura percibida de cloacas del 30,6% de la población brasileña de bajos ingresos se ubicó en un nivel bastante inferior al de los demás servicios públicos, como agua (67%), residuos (72,2%) y luz (96,6%). Por otro lado, los aumentos de ingresos asociados a la ampliación del programa Bolsa Familia no se mostraron su-

ficientes para la expansión de los servicios de recolección y tratamiento de cloacas, por lo menos a corto y mediano plazo. Así, las externalidades en el consumo de los servicios de cloacas, motivo por el cual el saneamiento básico es indiferente a la renta familiar, deben ser trabajadas a partir de la oferta, quiere decir, aprovechando el nuevo marco regulatorio y la mayor disponibilidad de recursos colocados a disposición por el Programa de Aceleración del Crecimiento para combinar la estructura del Bolsa Familia con Mecanismos de Incentivos Basados en Resultados (OBA, por sus siglas en inglés).

La sugerencia, según Neri y Andrade (2011), es dar un subsidio para cubrir el pago del valor de la cuenta de los servicios de saneamiento suministrados por la empresa de saneamiento a las familias de bajos ingresos. Por el lado de la oferta, sería removido el obstáculo a la expansión de cantidad de accesos, ya que la empresa haría las inversiones para la expansión de las redes de servicios y tendría interés en que se efectúen las conexiones para poder comprobar que se atiende a las metas contratadas en el proyecto tipo OBA. En lo que refiere a la demanda, como estas familias de bajos ingresos no poseen recursos financieros suficientes para demandar tales servicios, la transferencia de renta vía Bolsa Saneamiento aumentaría la curva de demanda, posibilitando el consumo positivo de estos servicios.

Finalmente, es posible extender el BF para incorporar metas e incentivos en un nivel más amplio que el de las familias, o sea, para los municipios y estados o provincias, responsables directos por la puesta en marcha del programa y registro de los posibles seleccionados. Se trabajaría sobre los incentivos y beneficios a fin de obtener valor a lo largo del tiempo y en comparación con otras localidades, lo que significa crear una competencia entre los municipios para lle-

gar a una mejora de los indicadores sociales en todo el país de forma continua. Con esta política, hay espacio para la actuación integrada entre Estados y Municipios sobre la plataforma federal del Catastro Único.

## B. EL NUEVO FEDERALISMO SOCIAL

La división de trabajo de políticas sociales entre entes federativos fue objeto de la Constitución Brasileña de 1988. El fondo de erradicación de pobreza del año 2000 para la financiación de programas implantados en localidades pobres, como la Bolsa Escolar Federal, dio un segundo paso en esa dirección, pero con decisiones tomadas aún desde Brasilia. Estamos comenzando a dar un tercer paso que moviliza a los Estados a complementar las acciones del Bolsa Familia.

Brasil tiene la tradición de imponer leyes y programas nacionales sin experimentarlas antes localmente, como se hace en los Estados Unidos. Como resultado, nos equivocamos más de lo que deberíamos en escala nacional y aprendemos poco. El conocimiento práctico se beneficia cuando una localidad hace una política diferenciada, ya que permite contrastar resultados para observar si la innovación marcó una diferencia. Por ejemplo, cuando el estado de Nueva Jersey aumentó su piso salarial en los años 90, la comparación con la vecina Pensilvania ofreció lecciones para Alan Krueger y David Card en 1995. También la tradición centralista brasileña pierde en el proceso de aprendizaje.

Tal como en la experiencia brasileña del piso estadual de salarios, iniciada en el año 2000 en Río de Janeiro, Rio Grande del Sur, San Pablo, Paraná y Santa Catarina, hay una tendencia a que los Estados más ricos entren en el nuevo federalismo social. En el caso del piso estadual de salarios, la adhesión de los ricos forma parte de la misma estrategia de delegación de poderes para

optimizar pisos, función de mayor disponibilidad del sector privado de soportarlos.

En el llamado nuevo federalismo social estados y municipios actúan de manera integrada sobre la plataforma federal del catastro social único, complementando acciones y, al mismo tiempo, diferenciando a los programas en las innovaciones prestadas.

La receta de la tercera generación del federalismo social es explotar complementos estratégicos donde el todo es mayor que la suma de las partes. Impulsar por medio de metas e incentivos sinergias entre actores sociales (profesores, padres, alumnos), entre áreas (educación, asistencia, trabajo) y niveles de gobierno.

La esfera estadual es clave para aportar recursos y ganancias de escala en la implementación de estrategias complementarias al Bolsa Familia, que hasta entonces reflejaba solamente el binomio federal/municipal.

El nuevo ingrediente es el alineamiento de metas e incentivos ofrecidos, que hace al todo ser mayor que la suma de las partes. El norte a seguir en el combate a la pobreza debe orientarse hacia los más pobres, por medio de mayores aportes de recursos federales para aquellas localidades de ingresos más bajos. Defendemos además incentivar el apalancamiento adicional de recursos condicionados con la brújula apuntada hacia la efectiva superación de pobreza. El esquema OBA (Output Based Aid) citado en el caso del Bolsa Saneamiento remunera “a posteriori” la consecución de la práctica de la mayor ventaja comparativa de las áreas pobres, que es mejorar de forma prospectiva sus indicadores (catch up).

Así como en el caso del piso estadual de salario, el pionero del nuevo federalismo social también es Río de Janeiro. La población pobre de cuatro municipios fluminenses ya tiene en sus manos recursos y obligaciones sociales asocia-

das a los respectivos programas sumados a los Bolsa-Familia. Solamente en San Gonzalo, el programa atiende a 100 mil personas, el equivalente a más de tres *Opportunity*, programa similar aplicado en Nueva York. La meta es alcanzar a todo el estado en 2013.

### La Experiencia de Río de Janeiro

Los pioneros de este nuevo federalismo social son la ciudad y el Estado de Río de Janeiro. Dentro del radio de acción del Plan Brasil sin Miseria e incorporando algunas de las innovaciones propuestas para el BF, el estado y el municipio de Río de Janeiro crearon programas complementarios de transferencia de ingresos, llamados “Mejor Renta” y “Familia Carioca”, respectivamente. Ambos innovan en el sistema de pagos, que busca hacer a las personas menos pobres en el presente y en los incentivos a la inversión en capital humano, que hará con que las personas sean menos pobres en el futuro. Se utiliza la estructura operacional del BF, lo que facilita la localización física de los beneficiarios, la emisión de tarjetas y de contraseñas. Otra característica del sistema de pagos es completar la renta estimada de las personas hasta la línea de pobreza fijada, de manera de dar más a quien tiene menos; este temperamento trata a quien es pobre, y solo a él, en la medida exacta de su diferencia.

La línea de pobreza usada en los programas es la de 2 dólares norteamericanos por día por persona ajustada por diferencias internacionales e internas de costo de vida, que corresponde según precios locales a la fecha aproximadamente a R\$ 108 por mes por carioca. Este parámetro corresponde a la más generosa línea de la primera y más importante de las ocho metas del milenio de la ONU, que es la reducción de la pobreza extrema a la mitad en el período de 25 años finalizados en 2015. La otra línea de las

metas de la ONU, de 1 dólar norteamericano, es adecuada solo para países más pobres, como los de África. De esta forma, los programas alinean Río al resto del mundo, aprovechando la vocación internacional de la ciudad, reforzada con eventos internacionales como el final del Mundial de Fútbol de 2014 y las Olimpiadas de 2016. El hecho de que la fecha final de la meta, 2015, se encuentre en este horizonte ayuda en la movilización.

En lo que se refiere a los aspectos educacionales, el programa municipal construye una vez más sobre las bases del BF, pero exige niveles más altos de frecuencia escolar mínima y la presencia de uno de los padres o responsables en las reuniones bimestrales de las escuelas. La mayor innovación educacional del “Familia Carioca”, sin embargo, es premiar a los alumnos por el desempeño escolar, promovido por el sistema de pruebas bimestrales de evaluación realizadas por la secretaria de educación. El profesional de la educación ya cuenta con incentivos salariales ofrecidos por el desempeño escolar. En lo que refiere a la demanda, los alumnos tendrán que alcanzar una nota mínima de ocho en esos exámenes, y aquellos con rendimiento insuficiente hasta el mínimo de cuatro tendrán que presentar una mejora del 20% en cada bimestre, a fin de tener derecho a un premio extra bimestral de R\$ 50 Reales por estudiante. En este caso, no hay límite de premios por familia, dada la naturaleza individualizada del premio por desempeño escolar.

El municipio de Río entró antes en el federalismo 3.0 lanzando el plan Familia Carioca en 2010, y ya comienza a recoger lecciones útiles para las demás unidades. La presencia de los pa-

dres en reuniones de la escuela, innovación del programa, es el doble en los alumnos beneficiarios. La mejora del desempeño escolar de los beneficiarios, tal como se mide mediante pruebas de competencia, fue por encima de los demás<sup>3</sup>.

Una serie de evaluaciones recientes de experimentos aleatorios en los EUA, en particular las de Roland Fryer (2010) revelaron poco impacto de los premios por desempeño en las notas de los alumnos. Entretanto, Fryer (2011), encuentra resultados empíricos muy similares a los nuestros. El nuevo ingrediente experimentado es el alineamiento de incentivos dados a los profesores, padres y alumnos, tal como lo hace la ciudad de Río.

En el ámbito del Estado de Río de Janeiro, existe el *Renda Melhor Jovem* (Renta Joven Mejor), programa que premia directamente a los estudiantes jóvenes por su desempeño en el Enem<sup>4</sup>. La innovación es mejorar aquí medidas de calidad de enseñanza independiente, y no solo pasar de año o completar la escuela secundaria. El uso de instrumentos externos evita adicionar más tensión a la ya existente entre escuela y profesores por un lado, y alumnos por el otro. Pobre del profesor que tiene que hacer la elección de Sofía de premiar, o de no premiar a un alumno pobre.

## 5. Conclusiones

Desde el advenimiento de la estabilización proporcionada por el Real hasta finales de la década pasada, el índice brasileño de pobreza cayó en 67% contribuyendo fuertemente a la reducción de desigualdades observadas, en particular en la última década. En-

3 Véase [www.fgv.br/cps/fci](http://www.fgv.br/cps/fci).

4 Examen Nacional de Escuela Secundaria.

tre 2001 y 2010, los 50% más pobres tuvieron un crecimiento acumulado de 68% de riqueza mientras que los 10% más ricos tuvieron un 10,03%. Brasil alcanzó, a partir de fines del 2010, su menor nivel de desigualdad de ingresos desde los registros iniciados en 1960. En verdad, la desigualdad en Brasil todavía permanece entre las diez mayores del mundo, y llevaría por lo menos 20 años con el actual ritmo de crecimiento hasta alcanzar los niveles de Estados Unidos. Eso significa que existen considerables reservas de crecimiento en favor de los pobres, solo ahora comenzarán a ser explotadas.

En el campo de las políticas, se produjo una importante continuidad entre las administraciones de Fernando Henrique Cardoso y de su sucesor Lula, tanto en términos de políticas macroeconómicas cuanto sociales. Aunque el programa Hambre Cero pueda ser visto como un revés en el inicio del gobierno de Lula, el Bolsa Familia caminó algunos pasos en dirección a la erradicación de la pobreza. Aún con las críticas de los adversarios, el Bolsa Familia ha sido sustentable y ha aumentado su cobertura entre los más pobres de los pobres. El plan Brasil Sin Miseria lanzado como prioridad por la presidente Dilma Rousseff representa un paso importante en la continuación de esta jornada. Es preciso invertir más en la conexión entre las distintas políticas sociales.

Utilizando una analogía deportiva, Brasil tiene una defensa macroeconómica bien estructurada (reservas internacionales, cambio fluctuante, metas de inflación, responsabilidad fiscal, etc.) y una estrategia social ofensiva con una cantidad de recursos de 22% del PIB por encima de la norma internacional entre países, mas aún con baja efectividad.

Brasil no tiene un buen medio campo, que debe ser una política, al mismo tiempo, económica y social y de educación, microcrédito don-

de programas sociales con metas de gestión y desempeño permitirían que las personas tratasen las áreas sociales de la misma forma en que las empresas buscan sus resultados. Destacamos en esta conclusión a aquellos que juzgamos los ejemplos más interesantes para otros países.

Un aspecto fundamental de la agenda para la próxima década es el de la calidad de la educación. El Ministerio de la Educación, en conjunto con la sociedad civil, fijó los niveles de competencia de los estudiantes a ser alcanzados en el 2021 en el Compromiso Todos por la Educación. La meta es tener la nota 6 en el 2021, prácticamente el doble del actual 3,8 en términos de calidad de la educación, medida en una escala de 0 a 10 (nota 6 corresponde al promedio de los países de la OCDE en 2005). La nota 6 es también el promedio de las escuelas privadas brasileñas, donde los más acomodados matriculan a sus hijos, mientras que las escuelas públicas, donde la mayoría de los niños estudian, alcanzan un promedio de 3,6. Por lo tanto, el objetivo es igualar la calidad de la enseñanza pública con la privada.

Otra medida para mejorar la calidad de la educación es invertir en la primera infancia, exactamente lo que la política social brasileña no hace en la actualidad. En lugar de incentivar a los niños de cero a seis años, la red social le ha dado prioridad a los mayores, brindándoles un ingrediente previsional (un salario mínimo) para que disfruten de su "tercera edad". Mientras tanto, es mucho más barato y razonable, en una perspectiva de calidad de vida, invertir en salud y educación en los primeros años de vida. Además de ser más efectivo: invertir en un niño de cuatro años es bueno, mejor que en uno de ocho años. Pero con cuatro meses es todavía mejor, ya que el niño está en formación. ¿Por qué un niño pobre debe tener un peor desempeño que uno no pobre? Porque existe un "tabú" social, el

cual los desfavorece. Es preciso colocar al niño pobre en una guardería de bebés y en un jardín de infantes que incentiven su desarrollo. Esta es una de las acciones más efectivas para promover igualdad de oportunidades.

Los programas complementarios de microcrédito pueden ser importantes en el sentido de permitir que las personas aprovechen las nuevas oportunidades creadas por la política social en el área de educación. La experiencia del *Crediamigo* del *Banco do Nordeste* de dar incentivos a los agentes de crédito por desempeño puede ser de interesante aplicación en otras esferas de la política social.

Las políticas públicas que objetivan disminuir las desigualdades y la pobreza deben y pueden, por lo tanto, potencializar interacciones entre los niveles de gobierno y las distintas políticas públicas sectoriales en un abordaje integrado para la población de bajos ingresos. El plan Brasil Sin Miseria y el Bolsa Familia constituyen plataformas importantes para favorecer innovaciones en la búsqueda de igualdad de oportunidades para la población. Las principales sugerencias se resumen aquí:

- Privilegiar la igualdad de oportunidades a través de informaciones de activos y la capacidad de generación de ingresos de los beneficiarios y usar menos la renta reportada (buscar quien es pobre y no solo quien está pobre, o dice estar pobre);
- Búsqueda de los más pobres tratando a los diferentes en la medida de su diferencia, uso del hiato de pobreza en la definición del valor de los beneficios;
- Aumentar la inversión en la primera infancia en acciones de educación y de salud. Si no existe capacidad de oferta, invertir los térmi-

nos de oferta, privilegiando a los alumnos de familias más pobres que puedan obtener mayores beneficios de la iniciativa.

- Preservar la libertad en las elecciones individuales (por ejemplo, qué y cuándo gastar el valor de las transferencias) al contrario, por ejemplo, de la experiencia inicial del *Hambre Cero* brasileña;
- Condicionar las preferencias colectivas a imperfecciones de mercado (Externalidades) y favorecer el mejor acceso a mercados como en la propuesta de *Bolsa Saneamiento*;
- Entre las mejores prácticas de la sociedad civil brasileña está la provisión de metas educacionales, adoptadas por el Movimiento Todos por la Educación. Las metas fueron adoptadas de manera complementaria por el Gobierno Federal y buscan dar relevancia local a las metas de Dakar de la Unesco;
- Conectar programas de transferencia de ingresos a la nueva agenda de metas educacionales, extendiendo el análisis del campo de los insumos para los resultados educacionales que miden la calidad de la educación. En este proceso vale la pena alinear incentivos entre diferentes actores involucrados en el proceso educacional.
- Conectar programas a los compromisos internacionales de las Metas del Milenio de la ONU (MDG) como en la nueva línea oficial de extrema pobreza brasileña y más fuertemente en el Estado y Municipio de Río de Janeiro. Esto facilita la convergencia de objetivos entre diferentes niveles y mandatos de gobierno.
- Conectar las acciones a los tres niveles de gobierno constituyendo un nuevo tipo de federalismo social que pueda ser potenciado por el alineamiento de incentivos entre ellos.

#### MARCELO CÔRTEZ NERI

PhD en Economía de la Universidad de Princeton y Maestría en Economía de la PUC-Rio. Economista jefe del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getúlio Vargas [www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps). Imparte clases de licenciatura y post-grado en la EPGE/FGV. Sus áreas de publicación son educación, pobreza y microfinanzas. Integrante del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) como invitado de la Presidencia de Brasil, es actualmente miembro del Comité Gestor de CDES, electo por los demás consejeros. Trabaja en la proposición de políticas públicas, como en la creación del sistema de salarios mínimos generales y en el diseño de la Familia Carioca, programa de renta condicionada de la ciudad de Río de Janeiro. Escribe mensualmente para la Revista Coyuntura Económica, Valor Económico y Hoja de São Paulo.

#### LUÍSA CARVALHAES COUTINHO DE MELO

Trabaja como investigadora del Centro de Políticas Sociais CPS/FGV ([www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Graduada en Economía de la Universidad Federal Fluminense (UFF/RJ), cursa un programa de post-grado en Gestión de Proyectos en la FGV. Su área de trabajo es el Bienestar Social.

#### SAMANTA DOS REIS SACRAMENTO MONTE

Trabaja como investigadora del Centro de Políticas Sociais CPS/FGV ([www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Tiene una Maestría en Estudios Poblacionales e Investigaciones Sociales. Graduada en Estadística de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas – ENCE/IBGE. Su área de trabajo es el Bienestar Social.

#### PEDRO LIPKIN

Trabaja como investigador del Centro de Políticas Sociais CPS/FGV ([www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Graduado en Economía de la Escuela Brasileira de Economía y Finanzas (EBEF/FGV). Su área de trabajo es el Bienestar Social.

## Bibliografía

- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. “O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira”. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007. Cap. 12, v. 2.
- FRYER, R. “Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials” *Quarterly Journal of Economics*, 126 (4), 2011a
- FRYER, R. “Aligning Student, Parent and Teacher Incentives: Evidence from Houston Public Schools”, mimeo, Harvard University, November 2011b
- NERI, M.; “Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil”. Chapter Nine of “Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil’s changing role in the global economy, 2009
- NERI, M. C. Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAMIGO, Editora de la Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 2008. 370 p.
- NERI, M.; Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003, v.1. p.324.
- NERI, M. C., REIS, S., CARVALHAES, L.; “Intra-Household Redistribution and Health Perceptions”. 2008.
- NERI, M. C.; ANDRADE, T. A.; “Brasil: Subsídio aos Serviços de Saneamento para População de Baixa Renda com Base em Resultados”. Centro de Políticas Sociales - CPS/FGV, 2011.
- PEDROZO, E; (2010). Efeitos de Elegibilidade e Condicionalidade do Programa Bolsa Família sobre a Alocação de Tempo dos Membros do Domicílio. Tesis de Doctorado. Escuela de Economía de San Pablo, EESP/FGV.

LOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA presentan altos índices de inequidad y de pobreza. El informe de la CEPAL “Panorama Social de América Latina” del año 2010 reporta que a pesar del notable crecimiento que han experimentado algunos países de la región, la distribución del ingreso no ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas, aun cuando las tasas de pobreza extrema y otros indicadores de desarrollo humano básico han mejorado de manera notable, fundamentalmente como producto de la aplicación de políticas de transferencias condicionada y de fuertes inversiones en el sector salud y educación.

El crecimiento económico acompañado de creación de empleo y estabilidad política es una condición necesaria aunque no suficiente para mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades sociales en la región. Se necesita además crear instituciones públicas estables y dar seguridad jurídica a los ciudadanos y al sector privado, a la vez que hay que proveer mecanismos de protección social a los segmentos de la población más vulnerables.

Para la Fundación Konrad Adenauer (KAS) los estudios de esta colección forman parte de una serie de actividades y publicaciones destinadas a incentivar la aplicación de políticas públicas orientadas a abordar los principales retos socio-económicos de la región. Asimismo, es objetivo de la KAS apoyar iniciativas que resulten en un avance hacia mejores oportunidades de desarrollo a nivel personal, profesional, económico y social de los latinoamericanos.

*Editor responsable* Olaf Jacob

*Coeditores* Marcela Peticara | María Lucía Rodríguez B.

*Revisión* María Lucía Rodríguez B. | Marcela Peticara | Claudia Navarro Lange

*Traducción* Margaret Cohen (páginas 60 a 94)

*Diseño y diagramación* Cacau Mendes

DESDE EL AÑO 2007 la Fundación Konrad Adenauer a través de su Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) ha venido desarrollando el proyecto de investigación “Desafíos para la Política Económica y Social en América Latina”, en cooperación con 13 institutos de investigación económica de la región. En el 2008, los resultados de las investigaciones fueron presentados en los libros “Crecimiento y Progreso social en América Latina” y “Eficiencia del gasto público en América Latina”. A partir del 2009 se publicaron las investigaciones anualmente: “Migración y Políticas Sociales en América Latina” (2009), “Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina” (2010), e “Inversión en infraestructura Pública y Reducción de la pobreza en América Latina” (2011).

Con “Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina” presentamos el sexto número de la serie. Esta publicación representa un aporte a las políticas públicas en América Latina, constituyéndose en un texto de consulta para académicos, profesionales y políticos abocados a desarrollar nuevas fórmulas para reducir la pobreza y elevar la calidad de vida en nuestra región.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo  
Rio de Janeiro · RJ · BRASIL · CEP 22270-060  
Tel.: 00 55 21 2220-5441  
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Pobreza, desigualdad de  
oportunidades y políticas públicas en  
América Latina. - Rio de Janeiro :  
Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

ISBN 978-85-7504-171-0