LA DESIGUALDAD DE INGRESOS EN AMÉRICA LATINA

Las políticas sociales y su impacto sobre el nivel de desigualdad en casos de Brasil y Colombia

fuente: www.curiosaweb.com (contraste entre dos barrios de São Paulo ubicados uno al lado de otro, a la izquierda la *'favela' Paraisópolis* y a la derecha uno de los barrios más ricos y caros de São Paulo llamado *Morumbi*)

DISSERTATION

Veronika Králiková

09069720 ES3 – 3A

Rajash Rawal

28 May 2012

School of European Studies

The Hague University of Applied Sciences

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo de investigación examina la situación actual de las desigualdades sociales en América Latina. Dos países concretos, Brasil y Colombia, sirven para el estudio y comparación de casos. El objetivo principal es intentar definir las causas por las que persisten las grandes desigualdades de ingreso en las sociedades latinoamericanas, resumir las políticas económicas y sociales con las cuales los gobiernos pretender mejorar la situación y ver qué impacto tienen estas políticas.

A pesar de que la región de América Latina no es la región más pobre ni la menos desarrollada, existe una brecha enorme entre los ricos y los pobres. Estas desigualdades no se refieren solamente a los ingresos de las personas sino también al acceso a la educación, a la sanidad, al mercado laboral, a los beneficios de la seguridad social o a la restringida participación en la vida política. Para poder explicar las razones por las que la mayoría de los países de América Latina se encuentran entre los países más desiguales del mundo hay que conocer bien el desarrollo económico reciente, sobre todo desde principios de los años 1980. Fue precisamente durante esa década, la llamada "década perdida" cuando las desigualdades fueron profundizadas notablemente y desde entonces no lograron a alcanzar mejores niveles que en los años 1970.

La tendencia actual de los últimos diez años, sin embargo es decreciente, es decir, la desigualdad de ingreso va disminuyendo. Por parte es el resultado de las políticas sociales diseñadas con el fin de crear una sociedad más equitativa. Estas políticas difieren entre sí, unas tienen efectos a corto plazo mientras que otras pretenden invertir en el capital humano con el fin de obtener resultados a largo plazo.

El estudio de casos fue realizado a través de la investigación y comparación de dos países latinoamericanos. Brasil y Colombia sirven como objeto de este estudio porque tienen algunas cosas en común pero al mismo tiempo difieren en otros aspectos. Los dos países que son unas de las economías más grandes de la región tienen niveles de desigualdad de ingreso muy similares a pesar del hecho de que su historia y desarrollo económico durante los últimos treinta años es bastante diferente. Además, existen otras variables proprias de cada país que tienen influencia sobre el concepto tan complejo como es la desigualdad. Precisamente por su complejidad, la lucha contra las desigualdades requiere esfuerzo en muchas dimensiones y niveles para hacer frente al problema de la alta concentración de ingresos con éxito.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **2**

TABLA DE CONTENIDOS **3**

1. Introducción **5**

1.1 Desigualdad social – mayor problema de los países latinoamericanos **5**

1.2 Pregunta central de investigación **5**

1.3 Objetivos de este trabajo **6**

1.4 Métodos de investigación **6**

2. El concepto de desigualdad **7**

2.1 Definición y explicaciones **7**

2.2 Diversas dimensiones de la desigualdad **9**

2.3 Desigualdad en la distribución de ingreso y su medición **9**

3. Historia y la situación actual de la desigualdad en América Latina **11**

3.1 América Latina históricamente y comparada con otras regiones del mundo **11**

3.2 Aumento de desigualdad en los años 80 – la "década perdida" **13**

3.3 Las reformas del Consenso de Washington y sus efectos en la desigualdad **15**

3.4 La tendencia decreciente a partir de 2000 ..... **16**

3.5 La relación entre el crecimiento económico y la desigualdad **17**

3.6 La relación entre el gasto público social y la desigualdad **18**

3.6.1 Orientación del gasto público social *18*

3.6.2 Impacto redistributivo del gasto público social *18*

4. El caso de Brasil **20**

4.1 El desarrollo económico y la desigualdad desde los años 1980 ..... **20**

4.2 La disminución en desigualdad de ingresos durante la última década **22**

4.3 El gasto público social y las medidas redistributivas **22**

4.3.1 Programas de transferencias condicionadas – Bolsa Família *23*

4.3.2 Benefício de Prestação Continuada *24*

4.4 El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en relación a la desigualdad en la distribución de ingresos y las políticas al respecto **25**

4.5 Otros factores que influyen en las políticas sociales y la desigualdad en Brasil **27**

5. El caso de Colombia 29

5.1 El desarrollo económico y la desigualdad desde los años 1980 29

5.2 La desigualdad de ingresos durante la última década 30

5.3 El gasto público social y las medidas redistributivas 31

5.3.1 El programa Famílias en Acción 32

5.4 El gobierno de Álvaro Uribe Vélez en relación a la desigualdad en distribución de ingresos y las políticas al respecto 32

5.5 Otros factores que influyen en las políticas sociales y la desigualdad en Colombia 34

6. Comparación de desigualdades, políticas sociales y sus impactos en Brasil y Colombia basada en los datos presentados anteriormente 36

7. Conclusiones 37

8. Referencias 39

9. Appendix 46

1. Introducción

1.1 Desigualdad social – mayor problema de los países latinoamericanos

A pesar del hecho de que se habla últimamente sobre los avances en el combate de la pobreza y desigualdad en América Latina, esta región sigue siendo la más desigual del mundo. Si bien no son los países más pobres a escala mundial, a finales de la primera década del siglo XXI, o sea, en el año 2010, diez de los quince países más desiguales del mundo eran latinoamericanos según el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, presentado por *el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* [en adelante PNUD] (Calderón, 2010, ¶ 1). Según los datos del coeficiente de Gini que mide la distribución de ingresos, hasta el país con la distribución más equitativa de la región, Uruguay, es más desigual que cualquier país europeo con grandes desigualdades sociales. Según afirma Heraldo Muñoz, el director regional para América Latina y el Caribe del PNUD: "pese al crecimiento de las economías latinoamericanas en los últimos años y los avances en la reducción de la pobreza, el camino hacia el fin de la desigualdad es muy largo" (Calderón, 2010, ¶ 2). De ahí se ve que la desigualdad de ingreso y las desigualdades sociales en general, suponen uno de los mayores problemas y retos que América Latina debe seguir afrontando, si hasta ni el mayor de todos que a la vez es causa y consecuencia de otros aspectos distintivos de las sociedades latinoamericanas que crean un círculo vicioso del que resulta difícil para los países salir del todo.

1.2 Pregunta central de investigación

¿Cuáles son los efectos de las políticas sociales y medidas redistributivas contra la desigualdad sobre la distribución de ingreso en Brasil y Colombia?

Las siguientes subpreguntas serán utilizadas con el fin de responder a la pregunta central de investigación:

- ¿Qué es desigualdad de ingreso y cómo se mide?
- ¿Cómo ha ido evolucionando a lo largo del tiempo la desigualdad en América Latina, especialmente desde la "década perdida" de los años 1980?
- ¿Qué otros factores influyen el nivel de la desigualdad de ingreso en un país?
- ¿Qué impacto tienen las políticas económicas y sociales y las medidas redistributivas sobre el nivel de desigualdad de ingreso en Brasil?

- ¿Qué impacto tienen las políticas económicas y sociales y las medidas redistributivas sobre el nivel de desigualdad de ingreso en Colombia?

1.3 Objetivos de este trabajo

El principal objetivo de este trabajo de investigación, entre otros, es intentar definir las causas de uno de los mayores problemas de la región de América Latina, o sea, buscar las razones por las que las grandes desigualdades sociales permanecen y siguen siendo uno de los rasgos más distintivos de Latinoamérica. A pesar de que las políticas públicas sociales están dirigidas precisamente a crear una sociedad más equitativa, su impacto aún no es tal como debería ser. Para poder analizar bien el impacto que tienen las políticas económicas y sociales sobre la desigualdad de ingresos fueron escogidos dos países. El estudio de los casos de Brasil y Colombia se centrará en la comparación de las desigualdades en estos países, su evolución reciente y su posible evolución en los años siguientes. De todos modos, hacer un análisis de un aspecto de este problema tan complejo puede resultar en una subestimación del alcance del problema. Por lo tanto, el principal objetivo es abarcar el fenómeno de la desiguldad de ingreso en su complejidad teniendo en cuenta los principales asuntos relacionados a éste como son por ejemplo el desarrollo humano, el crecimiento económico, el mercado laboral, las políticas económicas y sociales, las medidas redistributivas, el gasto público social, la seguridad ciudadana, la violencia, etcétera.

1.4 Métodos de investigación

El principal método utilizado va a ser la investigación de escritorio utilizando información teórica y estadística tanto de fuentes primarias (tal como las estadísticas, gráficos o documentos políticos) como de fuentes secundarias (interpretaciones de las fuentes primarias por académicos o discusiones científicas). Además de los libros y revistas científicas, otra mayor fuente de información serán los documentos oficiales de las organizaciones internacionales publicados en internet. El resultado de la investigación consistirá en la interpretación y análisis de datos cuantitativos y cualitativos y éstos, además, serán suplementados por una entrevista con el señor Miguel Carrera Troyano, profesor de Economía Aplicada, director del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y especialista en el tema de la pobreza y desigualdad en América Latina.

2. El concepto de desigualdad

2.1 Definición y explicaciones

Antes de poder proceder con el análisis de la evolución de las desigualdades en América Latina y con el estudio de los casos brasileño y colombiano, hay que dejar bien claro ante todo a qué se refiere la noción de desigualdad cuyo uso es vital para este trabajo y sin una definición y explicación clara podría causar algún malentendimiento o confusión en los resultados y conclusiones que serán presentados al final.

Para poder definir el concepto de la desigualdad, primero hay que tener en cuenta que éste tiene varios aspectos. No solo es una noción social, económica o política, sino también una filosófica en su raíz (Rodríguez Solera, 2004, pp. 233-239). Existen numerosos debates teóricos en las ciencas sociales sobre varios aspectos de la desigualdad algunos de los cuales serán planteados brevemente a continuación antes de proseguir con la parte más práctica de números, estadísticas, políticas y medidas.

Uno de los principales debates es sobre el origen de las desigualdades de los cuales han surgido dos principales explicaciones. La primera supone que "la desigualdad en las recompensas materiales y simbólicas que cada persona recibe es el resultado inevitable de la manifestación de las diferentes capacidades que tienen los seres humanos" (Rodríguez Solera, 2004, p.233). Dicho de otra manera, si todos los seres humanos tuvieran exactamente las mismas oportunidades al comienzo, y si aún así existieran desigualdades en cuanto a los resultados, habría sido por el hecho de que el origen de la desigualdad se basaba en los factores y características naturales de cada individuo. La segunda suposición, por otro lado, explica el fenómeno de la desigualdad no como diferencias naturales sino como resultado de las distintas oportunidades para el desarrollo personal afirmando así que el origen de la desigualdad se encuentra en los aspectos e instituciones sociales (Rodríguez Solera, 2004, p.234).

Durante siglos, numerosos filósofos se inclinaban en sus explicaciones por una u otra de estas suposiciones. Algunos defendían el origen natural de las desigualdades para justificar así la esclavitud, los privilegios u otras divisiones de la sociedad mientras que para otros la igualdad de oportunidades era la expresión máxima de una sociedad igualitaria. Aquí cabe mencionar la relevancia de la teoría de justicia de John Rawls con respecto a la desigualdad social cuyo enfoque se posiciona en la búsqueda de un sistema político y económico justo que permita a los individuos disfrutar del bienestar de estado de una manera justa, todo esto basado en el consenso de todos los

miembros de dicha sociedad. "Así, el tema del fondo para Rawls no es la conformación de un orden social de individuos iguales, es decir, una sociedad de igualdad absoluta entre sus miembros, sino, por el contrario, una sociedad que, aceptando la existencia de desigualdades entre sus miembros, crea las condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas indispensables para que cada uno de sus integrantes tenga garantizado un nivel de integración y bienestar social que le permita ser un miembro activo de la comunidad" (Salas, Pérez Sáinz & Cortés, 2004, p.31).

Según también aclara Rodríguez Solera (2004, p.239): "La única forma de promover la creación de sociedades justas, equitativas e igualitarias sería removiendo todas aquellas invenciones humanas, arreglos institucionales y convenciones que generan la producción de la desigualdad y que aseguran su perpetuación". Y de ahí, la admisión de la existencia y necesidad de las diferentes características naturales de los individuos lo cual, sin embargo, no necesariamente debe resultar en desigualdades sociales de dichos individuos. Por eso, no hay que mezclar o intercambiar los términos de *desigualdad* y *diferencia* entre los seres humanos. "El respeto a las diferencias lleva al pluralismo, el cultivo de la desigualdad a la destrucción del ser social" (según citado en Peppino Barale, s.f., ¶ 2).

Otro gran debate presente en el contexto de la política durante el siglo XX fue el de la diferencia entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Como defiende la ideología socialista, la sociedad justa e igualitaria es una en la que hay igualdad de remuneraciones, a diferencia de la ideología capitalista según la cual la existencia de igualdad de oportunidades es indispensable mientras que la desigualdad de ingresos es un mero reflejo de capacidades de los individuos. "En un caso el énfasis está puesto en la igualdad de los fines o los resultados, en el otro se da más importancia a los medios y a las condiciones que permiten a los actores entrar a competir con las mismas reglas" (Rodríguez Solera, 2004, p.246). Durante el último cuarto del siglo XX surgió una nueva corriente de pensamiento llamada la "Tercera Vía" (*the Third Way*) o la Renovación de la socialdemocracia, que se basa en los siguientes pilares: el rol del Estado en el desarrollo humano en el nuevo ambiente globalizado y el aumento de la capacidad de decisión de los individuos (Cruz Soto, 2000, pp. 68-70).

Naturalmente el debate teórico sobre la desigualdad es mucho más extenso y complejo e incluye otros aspectos y definiciones de este fenómeno. No obstante, las informaciones y teorías presentadas anteriormente son imprescindibles para entender lo que más tarde será presentado a través de casos concretos incluyendo estadísticas, números y medidas políticas y económicas. Es menester tener las teorías como base para ser capaz de analizar la realidad actual, sus raíces, los efectos de las medidas redistributivas y el posible desarrollo en el futuro.

2.2 Diversas dimensiones de la desigualdad

La primera división que hay que hacer en cuanto a la noción de desigualdad es saber distinguir las desigualdades *horizontal* y *vertical*. La desigualdad vertical se refiere a varios aspectos de desigualdad entre individuos, mientras que la desigualdad horizontal es definida por Stewart (s.f., p.270) como "desigualdad entre grupos determinados de una cultura, grupos cuyos miembros se distinguen del resto de la sociedad, por ejemplo, por raza, grupo étnico, religión, secta, región, etcétera". A pesar de que, según afirma Stewart (s.f., p.272), esta dimensión étnica de la desigualdad es muy importante porque suele dar origen a inestabilidad y conflictos violentos, a continuación este análisis se centrará solamente en la desigualdad vertical.

Por otro lado, la desigualdad vertical será el objeto principal de este trabajo. Más bien, una expresión de ésa ya que se puede medir a través de varios aspectos sociales, económicos o políticos incluyendo el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria o a los sistemas de seguridad social, la distribución de ingresos o el acceso al mercado laboral, así como el acceso a cargos públicos (Ernst & Isidoro Losada, 2008, p.89).

En su mayor parte, este trabajo estará centrado en la desigualdad en distribución del ingreso y los aspectos sociales de ésta.

2.3 Desigualdad en la distribución de ingreso y su medición

Para poder comparar el nivel de desigualdad, ya sea entre regiones del mundo o entre países concretos, hay que tener datos comparables. Pero el primer paso es determinar que dimensión de desigualdad va a ser el objeto de la comparación y a través de cual de los indicadores existentes se va a medir. Como ya ha sido mencionado anteriormente, la desigualdad es un fenómeno multidimensional y por lo tanto omitiendo algunas de las dimensiones se pierde la complejidad del problema. No obstante, en la medición de la desigualdad es difícil tener en cuenta todas las dimensiones al mismo tiempo por una serie de razones: disponibilidad de datos, subjetividad de algunos conceptos sociales u otros (Justino, Litchfield & Whitehead, 2003, pp.3-7).

Consecuentemente, para el objetivo de este trabajo, la desigualdad en la distribución del ingreso será la prinicpal dimensión comparada y analizada. Para obtener una visión más compleja, habrá que tener en cuenta algunas dimensiones sociales, sobre todo el acceso a la educación, a la sanidad y a los programas de seguridad social.

Para medir la desigualdad en la distribución de ingresos se han desarrollado a lo largo del tiempo varios índices (El índice de Theil, El índice de Atkinson, etc.). No obstante, hay uno que se

convirtió en el indicador más aceptado tanto por el mundo académico de los especialistas en este tema como por los gobiernos e instituciones internacionales. *El coeficiente de concentración de Gini* llegó a ser la prinicipal referencia en los debates sobre los niveles de desigualdad de la renta (Medina, 2001, p.7).

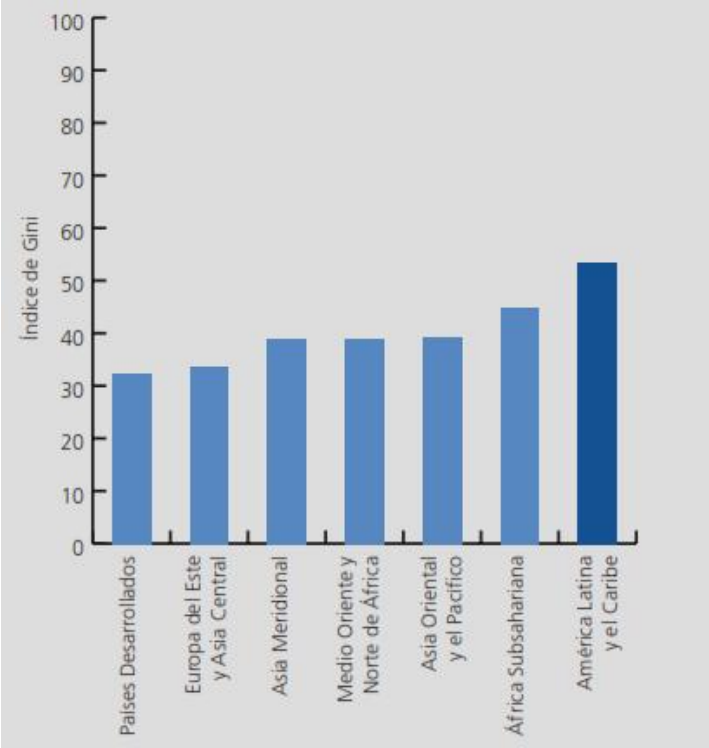
Todos los índices de desigualdad, en general, miden la distribución o la concentración de una variable (que en el caso de la desigualdad de la renta sería el ingreso per cápita o el ingreso del hogar) entre un designado grupo de individuos (Medina, 2001, p.9). El coeficiente de Gini (CG) se obtiene a partir de la llamada curva de Lorenz. La curva de Lorenz se construye en un gráfico que consta de dos variables: % acumulado del ingreso y % acumulado de la población. De esta manera, la curva de Lorenz enseña cuánto por ciento del ingreso total acumula el 10% más rico de la población, el 20% más rico de la población, etc. A partir de dicha curva de Lorenz se obtienen los valores del coeficiente de Gini. Éste toma forma de un número entre 0 y 1 [otra forma es el Índice de Gini que tiene valor entre 0 y 100], donde el valor 0 corresponde a una sociedad perfectamente igualitaria mientras que el valor 1 a una sociedad con máxima concentración del ingreso (Demarco, s.f., pp.190-193).

3. Historia y la situación actual de la desigualdad en América Latina

3.1 América Latina históricamente y comparada con otras regiones del mundo

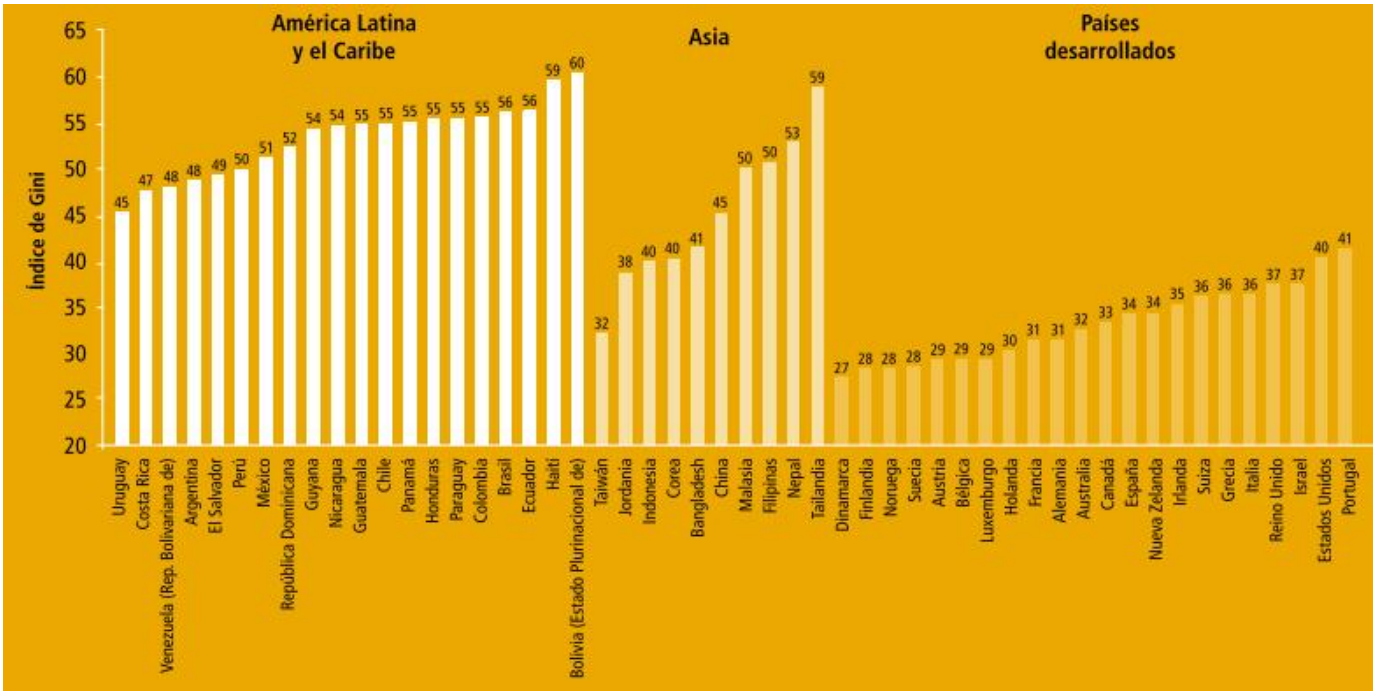
Mientras que existen regiones del mundo con mayor pobreza, la región de América Latina y el Caribe aún en el siglo XXI presenta la mayor desigualdad de la distribución de ingresos y la riqueza. La mejor manera de demostrar esta afirmación es a través de la comparación de los valores del Índice de Gini. Comparados los valores del Índice de Gini de todas las regiones del mundo (Países Desarrollados, Europa del Este y Asia Central, Asia Meridional, Medio Oriente y Norte de África, Asia Oriental y el Pacífico, África Subsahariana, América Latina y el Caribe) es justamente la región de América Latina la que presenta la mayor desigualdad [véase el gráfico 3.1] (Puryear & Malloy Jewers, 2009, págs.1-2).

Gráfico 3.1: Desigualdad por región, 2004
fuente: Puryear & Malloy Jewers, Inter-American Dialogue



El gráfico 3.2 muestra los valores del Índice de Gini de varios países dentro de las regiones de América Latina y el Caribe, Asia y los Países desarrollados. La mayoría de los países latinoamericanos tienes niveles de desigualdad mayores que los países más desiguales de las otras regiones mostradas.

Gráfico 3.2: Regiones del mundo. Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar
fuente: PNUD, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010



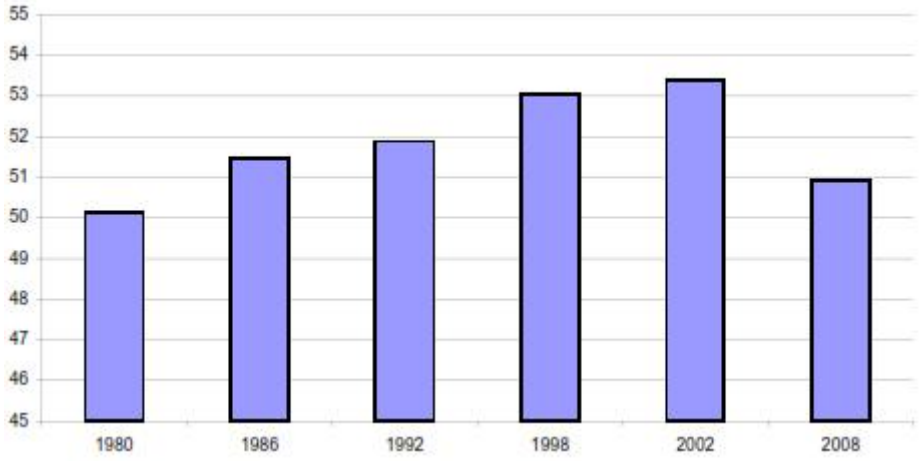
Estos niveles de las desigualdades de ingreso pueden parecer sorprendentes a la hora de ser comparados con niveles de pobreza, crecimiento y desarrollo. Según la Directora Regional para Latinoamérica y el Caribe, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) Rebeca Grynspan (2009, ¶ 1): "La desigualdad en ingresos, es desproporcionadamente elevada, aún en países con niveles de desarrollo humano alto, como Brasil, México y Chile, e incluso en los países más equitativos de la región como Costa Rica y Uruguay, los niveles de desigualdad están por encima de los promedios mundiales para países en el mismo nivel de desarrollo". Este fómeno denominado "*desigualdad en exceso*" significa que, según los niveles del PIB per cápita en países latinoamericanos, su nivel de desigualdad debería ser menor, convirtiendo así la desiguladad en una de las mayores preocupaciones de la región (Gasparini & Lustig, 2011, p.4).

Además, entre los años 1960 y 1995 la desigualdad en América Latina experimentó una tendencia opuesta al resto de las regiones del mundo. Mientras que en países latinoamericanos la desigualdad creció, en el resto del mundo, con excepción de los países con economías de planificación centralizada, sus valores disminuyeron (Justino, Litchfield & Whitehead, 2003, p.8).

A continuación serán presentadas las principales características y rasgos del desarrollo de la desigualdad en la región de América Latina y las tendencias crecientes o decrecientes durante las últimas tres décadas, es decir, desde los años 80 del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI.

Según el estudio de Gasparini & Lustig (2011, p.2) hubo dos tendencias diferentes en la desigualdad de distribución de ingreso durante el periodo entre 1980 y 2008. Durante la década de los 80, también llamada la "década perdida" y también durante la década de los 90 caracterizada por las reformas estructurales la desigualdad de ingreso aumentó en la mayoría de los países latinoamericanos mientras que desde el comienzo del nuevo milenio la desigualdad de ingreso empezó a disminuir en casi todo el continente [véase el gráfico 3.3] (Gasparini & Lustig, 2011, p.2).

Gráfico 3.3: el coeficiente de Gini, América Latina 1980-2008
fuente: Gasparini & Lustig, 2011



La desigualdad es un rasgo característico de los países latinoamericanos por mucho más de las últimas tres décadas. Su origen histórico, sin embargo, es objeto de discusiones sin un consenso claramente definido. Algunas teorías remontan la desigualdad a los tiempo de colonización europea haciéndola así un fenómeno profundamente arraigado por siglos y por lo tanto difícil de cambiar (Bértola & Ocampo, 2010, p.128). Al contario, otras teorías apoyan la idea de que el fenómeno de desigualdad puede ser cambiado en América Latina remontándola al periodo de desarrollo de la región a finales del siglo XIX (Gasparini & Lustig, 2011, p.6).

3.2 Aumento de desigualdad en los años 80 – la "década perdida"

Según el estudio de Londoño y Székely (citado en Bértola & Ocampo, 2010, p.211) la distribución de ingreso experimentó una mejora notable durante los años 70. No obstante, con el estallido de la crisis de la deuda en los años 80, esa tendecia se vio virada.

Antes de proseguir al análisis de los datos, hay que dejar claro de dónde proceden éstos. Fue en la década de los 70 cuando se consolidaron en los países latinoamericanos las encuestas nacionales de los hogares y de ahí procede el análisis moderno de las desigualdades de ingreso a través de los informes periódicos de CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe], una de las comisiones regionales de la ONU [Organización de las Naciones Unidas]. Gracias a esas encuestas nacionales analizadas por la CEPAL, la imagen de la desigualdad en América Latina quedó más clara (Gasparini & Lustig, 2011, p.6).

Desde principios de la década de los 80, los países latinoamericanos se vieron afectados por la crisis de la deuda externa, crecientes desequilibrios macroeconómicos condujeron a la crisis de la balanza de pagos lo cual resultó en un notable deterioro económico y al mismo tiempo en un aumento de las desigualdades de ingreso (Gasparini & Lustig, 2011, p.7).

Posteriormente a la crisis de la deuda, los países se vieron obligados a emprender programas drásticos de ajustes y reformas que se caracterizaron, sobre todo, por recortes en el gasto público social con el fin de reducir el déficit fiscal, pero también por fuertes devaluaciones de monedas nacionales. Además, se realizaron reformas destinadas tanto a la liberalización financiera y de comercio como a la privatización y la reducción del papel del Estado, dicho de otra manera, los países emprendieron reformas neoliberales con el fin de lograr estabilidad económica reduciendo el déficit fiscal y controlando la inflación para consecuentemente poder seguir pagando la deuda externa. Todas estas reformas se introdujeron en algunos países aún en los años 80 mientras que otros países empezaron este proceso de liberalización económica en la primera mitad de los años 90 (Gasparini & Lustig, 2011, pp.7-8).

¿Cómo se vio afectada la distribución de ingreso por la crisis de la deuda y las consiguientes reformas y programas de ajustes? La mayoría de los países registró un aumento notable del coeficiente de Gini. Sin embargo, mientras que la participación en el ingreso total de las clases media y baja disminuyó, el diez por ciento de la población más rica aún aumentó su participación en el ingreso total (Gordon, 2003, p.173). No obstante, como afirma el estudio de Gasparini & Lustig (2011, p.8), la evidencia sobre los efectos de los programas de estabilización es conflictiva en cierta medida. Lo que se puede concluir es que los efectos de los ajustes dependen de las condiciones iniciales de los países o las características de los programas de ajuste, entre otros. De ahí, la existencia de las excepciones a las tendencias generales. Mencionado ya anteriormente, durante la década perdida el gasto social generalmente experimentó recortes de diferente grado en diversos países. “La única excepción fue Colombia, que tuvo un aumento modesto del 5%, gracias al menor rigor que tuvo la década perdida en ese país” (Bértola & Ocampo, 2010, p.259). Además de Colombia, Brasil fue otra excepción, en este caso en los indicadores de desigualdad que

permaneció en los mismos niveles durante el ajuste económico que tuvo lugar en Brasil durante los años 1981-1984 (Altimir, 1999, p.31).

3.3 Las reformas del Consenso de Washington y sus efectos en la desigualdad

El Consenso de Washington es el término utilizado para denominar el conjunto de 10 aspectos de la política económica a través de los cuales los países deberían haber superado la crisis de la deuda y estabilizar así sus economías. El término fue introducido por primera vez por el eocnomista John Williamson en 1990 e incluía los siguientes diez puntos: "disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización de la empresas estatales, desregulación y la protección a los derechos de la propiedad" (Gaviria Ríos, 2005, sección "La propuesta neoliberal para el desarrollo", ¶ 11). El Consenso de Washington entonces suponía la adopción del modelo neoliberal en América Latina, tal como es difundido por los organismos multilaterlas como FMI [Fondo Monetario Internacional] (Batista Polo, 2009, p.12).

Según este modelo neoliberal, la única preocupación de las políticas económicas debería ser la de generar crecimiento económico a través del libre mercado y sin intervención estatal lo cual, según defensores de esta teoría, generará también la equidad sin que el Estado tenga que intervenir. Según afirma Gaviria Ríos (2005, sección "La propuesta neoliberal para el desarrollo", ¶ 9): "el neoliberalismo rechaza las políticas redistributivas, pues ellas se financian a través de la tributación al capital, lo cual desestimula la inversión privada y frena el crecimiento económico sin propiciar un verdadero aumento del bienestar social".

Ahora bien, según esta teoría, una vez aplicadas las reformas del Consenso de Washington, las economías deberían haber sido estabilizadas empezando a generar el crecimiento económico y consecuentemente las desigualdades deberían haber disminuido o por lo menos, no deberían haber aumentado. Pero ¿cómo fue la realidad en los países latinoamericanos? A principios de la década de los años 90 en pleno proceso de estabilización, los promedios para la región de América Latina hablaban de un crecimiento moderado con algunos países creciendo hasta a plena capacidad (Altimir, 1999, p.33). Lo que, sin embargo, no siguió según las teorías neoliberales, fueron los niveles de desigualdad hablando en términos generales. En el periodo entre los años 1990 y 1999 los niveles de desigualdad de ingreso o sea, el coeficiente de Gini, aumentó en ocho países y se vio reducido en tan sólo tres países de la región (Franco, 2003, p.72). Una cuestión que puede surgir en este punto de análisis es ¿hasta qué punto ese deterioro en la materia de distribución de ingresos en la última década del siglo XX fue consecuencia de la crisis de la deuda y hasta qué punto la

distribución de ingresos se vio afectada por las políticas neolibrales del ajuste fiscal después de la crisis? La respuesta a esta pregunta, sin embargo, requiere un análisis más profundo, que además no es imprescindible para los fines de este trabajo. A continuación, se observarán los cambios en los niveles de desigualdad en la primera década del siglo XXI.

3.4 La tendencia decreciente a partir de 2000

A principios del nuevo milenio algunos países de la región de vieron afectados por crisis económicas y sufrieron estancamiento y recesión económicas. Entre los países más afectados por las crisis macroeconómicas que tuvieron lugar entre 1999 y 2002 fueron algunas de las economías más grandes de la región como Argentina o Colombia. Para estos países, la crisis trajo consigo también el aumento de pobreza y desigualdad (Gasparini & Lustig, 2011, p.9). En general, sin embargo, se puede decir que la desigualdad de ingresos empezó a reducirse a lo largo de la primera década del siglo XXI. Dentro de los 17 países continentales de América Latina la desigualdad de ingreso disminuyó en 12 países donde el valor del coeficiente Gini bajó en torno a un punto y medio dentro de los primeros cinco años del nuevo milenio (Gasparini, Cruces & Tornarolli, 2009, p.8).

De acuerdo con el estudio de Gasparini & Lustig (2011, p.10) varios factores contribuyeron al hecho de que la desigualdad tiende a disminuir, siendo éstos por ejemplo, el periodo del crecimiento económico en la última década, el aumento del empleo, expansión de la educación básica en las últimas décadas o el aumento del gasto social sobre todo en forma de programas de transferencias condicionadas. El estudio de Cornia (2010) determina la expansión de la educación y la consiguiente reducción de la desigualdad en el acceso a la educación como factor que jugó el papel más importante y que más incidió en la reducción de la distribución del ingreso a principios del siglo XXI (según citado en Bértola & Ocampo, 2010, p.266).

La tendencia desde comienzos de la década de 2000 es la de desigualdad decreciente hablando en general sobre la región de América Latina pero a pesar de la considerable mejora en la distribución del ingreso durante la última década, los niveles de desigualdad siguen siendo muy elevados y de hecho, aún persisten mayores desigualdades que los del año 1980, justo antes del estallido de la crisis de la deuda externa y los consiguientes programas de ajuste y las reformas neoliberales del Consenso de Washington (Bértola & Ocampo, 2010, p.273). Este desarrollo está demostrado claramente a través de los valores del coeficiente de Gini que gradualmente subían desde 1980 hasta 2002 y de ahí los valores bajaron considerablemente pero aún así siendo mayores que en el año 1980 (véase el gráfico 3.3).

3.5 La relación entre el crecimiento económico y la desigualdad

Una vez ya hemos mencionado el paradigma neoliberal cuyo enfoque se concentró en el crecimiento sin prestar atención a las políticas redistributivas. Según los defensores de las reformas del Consenso de Washington, siempre y cuando haya crecimiento económico alcanzado a través de las políticas económicas de libre mercado sin la intervención del Estado, el bienestar de la sociedad será la inevitable consecuencia. No obstante, esta teoría no resultó ser del todo cierta. De acuerdo con Rodríguez Solera (2004, p.250), "el capitalismo mostró ser un sistema muy eficiente para promover la libertad económica y para garantizar los derechos ciudadanos, sin embargo, el sistema de mercado ha promovido, simultáneamente una gran concentración del ingreso y una fuerte polarización social que ha implicado un incremento en la desigualdad". Por otro lado, el socialismo mostró resultados mejores en el área de la distribución del ingreso pero al coste de restringir las libertades y sostener un sistema económico ineficiente (Rodríguez Solera, 2004, p.250). Entonces la cuestión que surge aquí será si es posible sostener el crecimiento económico y al mismo tiempo redistribuir la riqueza de una manera justa sin que la libertad sea restringida.

Existen varios estudios sobre los efectos de la desigualdad en el crecimiento pero también al revés, sobre los efectos que genera el crecimiento económico de un país sobre los niveles de desigualdad. Según varios estudios teóricos se puede concluir que cuanto mayor sea la desigualdad, más negativo será su impacto en el crecimiento económico del país. Sobre el efecto del crecimiento en la desigualdad existen, sin embargo, varias teorías, una de las cuales afirma que no existe mayor impacto del crecimiento sobre la desigualdad mientras que hay otra teoría que se basa en la evidencia empírica demostrada a través del ejemplo de las reformas neoliberales en América Latina y su impacto en el nivel de desigualdad en los países respectivos. Según ésta, las reformas llevadas a cabo en América Latina durante los años 1980 y 1990 conllevaron consigo un aumento del índice de Gini pero también el aumento del desempleo y la extensión del sector informal (Díaz & Mayorga Mogollón, 2009, pp.56-57).

Aunque según Díaz & Mayorga Mogollón (2009, p.68) no exista un mayor consenso sobre los efectos del crecimiento sobre la desigualdad y viceversa, su relación es sin duda importante para determinar tanto las políticas económicas como las redistributivas de un país para que éstas sean las justas y lleven el país hacia el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y desigualdad. El análisis más profundo de estos aspectos, sin embargo, no está en el alcance de este trabajo sino que es sólo uno de los aspectos que deben ser considerados a la hora de analizar las políticas redistributivas y su eficiencia.

3.6 La relación entre el gasto público social y la desigualdad

El gasto público social es un instrumento importante a través del cual el Estado debería atender las necesidades de la población en caso de que se encuentren en posiciones sociales vulnerables y de esta manera redistribuir la riqueza. Según reconoce CEPAL (2007, p.105) como reto principal, se precisa de un nuevo contrato social basado en la solidaridad y adaptación a la realidad de constante cambio para ser capaz de combatir la pobreza y la desigualdad.

3.6.1 Orientación del gasto público social

Según los datos resumidos en el informe de CEPAL (2007, p.105) el gasto público social en América Latina como conjunto incrementó casi un 10 por ciento sólo entre los años 2002-2003 y 2004-2005. Estos números contrastan considerablemente con la reducción del gasto social durante la "década perdida" bajo las políticas del ajuste fiscal y reformas neoliberales.

El gasto público se orienta principalmente en cuatro sectores: en el de educación y el de salud (conjuntamente llamado el capital humano), en el de seguridad social y en el de asistencia social (CEPAL, 2007, pp.111-114). A este último grupo de asistencia social pertenecen los programas de transferencias condicionadas como *Bolsa Família* en Brasil o *Famílias en Acción* en Colombia los cuales serán presentados y analizados en más detalle en adelante bajo las correspndientes secciones de cada país.

3.6.2 Impacto redistributivo del gasto público social

Uno de los obstáculos más grandes para que el gasto público tenga más impacto positivo sobre la distribución del ingreso es su carácter procíclico, es decir, aumenta o disminuye en función de crecimiento o retroceso de la economía del país lo cual impide que su función principal de proteger a la población más vulnerable sea desempeñada (CEPAL, 2007, p.108). No obstante, su carácter procíclico en la mayoría de los países latinoamericanos no es el único determinante de su eficiencia o ineficiencia. Existe un conjunto de factores que determinan hasta qué punto el impacto de gasto público social será positivo con la consecuencia de disminuir la desigualdad. Según el informe sobre *Equidad, desarrollo y ciudadanía* elaborado por la CEPAL (2000, p.157): "El impacto distributivo del gasto social dependerá de su magnitud, su distribución y su financiamiento, así como de su estabilidad y de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes". Juntando todos estos aspectos con el hecho de que hay una notable limitación presupuestaria dado que los ingresos tributarios son muy limitados comparado con otras regiones del mundo, es cierto que el gasto público social aumenta considerablemente el bienestar social de la parte más pobre de la población. No obstante, su capacidad de reducir la brecha entre los más pobres y los más ricos es limitada y es porque junto con incrementar notablemente los ingresos de los más pobres, lo hace en

cierta medida también para el resto de la población ya que la mejora de la equidad no es el exclusivo criterio a la hora de su asignación (CEPAL, 2007, p.116).

4. El caso de Brasil

4.1 El desarrollo económico y la desigualdad desde los años 1980

Antes del estallido de la crisis de la deuda a principios de la década de los 80, Brasil fue uno de los países latinoamericanos que experimentó más prosperidad en el periodo entre 1950 y 1980 con la tasa anual de crecimiento de 4,5% del PIB per cápita (Palermo, 2003, pág.72). Todo este periodo fue marcado por la política económica de tipo desarrollista caracterizado sobre todo por la intervención y el papel que ejercía el Estado en la actividad económica. Ese involucramiento fue desempeñado tanto directa como indirectamente, es decir, la intervención directa se hizo posible a través de las empresas públicas en varios sectores y la indirecta se ejercía a través de la llamada política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que contaba con instrumentos económicos destinados a proteger la industria doméstica, tales como aranceles, subsidios, control de precios o tasas de cambio elevadas (Palermo, 2003, pp.72-73). No obstante, este modelo económico llegó a ser enfrentado con la crisis de los años 80 y consecuentemente dejó paso a políticas de ajuste económico. Aún así, el legado de estado desarrollista se vio reflejado posteriormente en la Constitución de 1988 que "estableció el monopolio estatal en los secotres de petróleo y telecomunicaciones y restringió la inversión externa en minería, salud, telecomunicaciones, exploración y refinación petrolera" (Palermo, 2003, pp.73-74).

Para estabilizar la economía de la crisis de principios de años 80, los gobiernos adoptaron varios planes de ajuste económico, por ejemplo los siguientes: el llamado *Plan Cruzado, Cruzado II* o el *Plano Collor*, ninguno de los cuales llegó a cumplir con el deber de estabilizar la economía brasileña a largo plazo (Palermo, 2003, pp.75-76). Además, a diferencia del camino que siguió la región en general, Brasil optó por crecimiento a cambio de posteriores tasas elevadas de inflación. De acuerdo con las estadísticas de Cardoso y Dantas 1989 (Fox & Morley, 1991, p.1), en el periodo entre 1982 y 1988 la economía de Brasil creció a tasas promedias anuales de 0,9% del PIB per cápita mientras que el resto de los países latinoamericanos experimentó el crecimiento negativo promedio de -1,4% del PIB per cápita. Esta política pro-crecimiento se reflejó consecuentemente en las cifras que alcanzó la inflación en Brasil. Durante el mismo periodo de tiempo, la inflación alcanzó el promedio anual de 301,9 mientras tanto el promedio anual de la región (restando Brasil) alcanzó solo mitad de la tasa de Brasil, llegando a 149,8 (Fox & Morley, 1991, p.1).

Después de los fracasos de los planes de estabilización y con una tasa de inflación más de 2000% en 1993, se puso en marcha en 1994 el Plano Real que a diferencia de los planes antecedentes logró a estabilizar los precios a través del lanzamiento de una nueva unidad monetaria, el llamado

Real. Una vez caída la inflación y bajo la presidencia de Cardoso, el responsable del anterior lanzamiento del plan estabilizador que en aquel entonces desempeñó la función del Ministro de Hacienda, se llevó a cabo la reforma económica incluyendo medidas para la liberalización del comercio, la privatización, la eliminación de barreras arancelarias o la estimulación de la inversión extranjera directa. Lo que, sin embargo, no se llevó a cabo bajo aquella administración de Cardoso fueron las reformas adicionales como por ejemplo la reforma de la administración pública, la reforma del sistema recaudador o la reforma del sistema de la seguridad social (Palermo, 2003, pp.78-80). Precisamente las carentes reformas podían haber sido una de las razones de la ineficiencia del gasto público social; este aspecto será mencionado con más detalles y números exactos más adelante.

Las reformas realizadas obtuvieron resultados visibles sobre todo en la segunda mitad de la década de los 1990. De acuerdo con Palermo (2003, p.81), aunque la economía brasileña creció anualmente 4% entre los años 1994 y 1997 no consiguió crecer plenamente en esa década y cumplir así con su potencial, siendo esta suposición apoyada por datos que muestran que „entre 1991 y 1996, el PIB ha crecido a un promedio anual de 2,7%, inferior al promedio latinoamericano de 3,3% y muy inferior al promedio brasileño de los 70, de 9,4%.

Entonces el país se vio estabilizado económica y políticamente sobre todo durante la segunda mitad de la década de 1990 lo cual debería suponer también la mejora en la esfera social. A pesar de que la pobreza parecía haber disminuido significativamente, ésto se puede atribuir sobre todo a la caída de la inflación la cual suponía solo beneficios a corto plazo, mientras que los resultados de las políticas económicas y sociales del presidente Cardoso y su gobierno fueron limitados en cuanto a la reducción de la desigualdad según afirma Palermo (2003, p.83). Según datos del Banco Mundial citado en Palermo (2003, p.84): “en 1994, el 10% más rico concentraba el 51,3% del ingreso total mientras que el 20% más pobre veía su parte restringida al 2,1%”.

Además, de acuerdo con la teoría del Estado de Bienetar 'truncado' de Carrera y Muñoz de Bustillo (2009, p.86), América Latina en general pero también países individuales como Brasil o Argentina disponen de gastos sociales bastante elevados que inlcuso son comparables con los de los países desarrollados. Sin embargo, su impacto sobre la desigualdad es demasiado limitado. Según muestra el estudio de Banco Mundial sobre Brasil del año 1988 citado en Palermo (2003, pp. 85-86): “mientras que sólo el 20% de todos los gastos sociales del sector público estaban asignados al 41% más pobre de la población, el 34% estaba asignado a los grupos de mayores ingresos, aun cuando estos últimos representasen solamente el 16% de la población total”. Estas cifras muestran que el gasto público social no está del todo bien asignado y por tanto, su eficiencia sobre la reducción de la desigualdad es limitada. Este fenómeno de malasignación de recursos y su pobre

direccionamiento se ve presente sobre todo en el gasto en seguridad social. Éste se puede calificar de ser regresivo ya que deja excluidos del sistema los más vulnerables dado el hecho de que precisamente los más pobres suelen ser empleados en el inmenso sector informal lo cual les deja expuestos a un grado aún mayor de vulnerabilidad y sin protección social aunque dentro de los países de toda región, Brasil pertenece al grupo de países cuyo grado de informalidad no es de los mayores comparado con otros países (Carrera y Muñoz de Bustillo, 2009, pp.86-87). Lo que resulta ser, por tanto, uno de los mayores retos en cuanto a la posible disminución de la desigualdad tanto en Brasil como en otros países latinoamericanos es el elevado número de puestos de trabajo en el secor informal que no es compatible con el típico estado de bienestar de los países desarrollados.

4.2 La disminución en desigualdad de ingresos durante la última década

La mejora en la distribución de ingreso en Brasil durante la última década es un hecho. Los valores del coeficiente de Gini registraron un descenso de 0,59 a prinicipios del nuevo milenio en 2001 a 0,53 en el año 2007 (Hailu & Dillon Soares, 2009, ¶ 2). Este continuo descenso de desigualdad junto con el crecimiento económico resultaron también en la reducción de la pobreza en el país especialmente en los años 2005 y 2006 (Ferreira, Leite & Ravallion, 2007, p.24). A las medidas más destacadas y probablemente más discutidas para combatir la pobreza y la desigualdad pertenecen los programas de transferencias condicionadas como *Bolsa Família*. Pero ¿hasta qué punto contribuyeron precisamente estos programas a la reducción de la desigualdad? De acuerdo con Hailu & Dillon Soares (2009, ¶ 4), estos programas han reducido la desigualdad con 0,2 del coeficiente Gini y entonces aportan aproximadamente un tercio de la reducción total de desigualdad en dicho periodo. Un segundo tercio se ha visto reducido gracias a un factor que muestra resultados a más largo plazo. Es una combiandción de las mejoras en el acceso a la educación a lo largo de la década de los 1990 y de los cambios en las tendencias demográficas mientras que para el último tercio de la reciente reducción en la desigualdad es más difícil encontrar clara evidencia (Hailu & Dillon Soares, 2009, ¶ 2-5).

4.3 El gasto público social y las medidas redistributivas

Como varias veces ya fue mencionado anteriormente, el gasto público social se orienta a varios sectores entre los cuales cabe destacar el gasto en el capital humano, o sea, en educación y salud, el gasto en la seguridad social y el gasto en asistencia social, cada uno de los cuales tiene sus propias características y una grado diferente de aportación a la mejora de la desigualdad. Como se ha visto en el caso de Brasil, el gasto en educación no muestra resultados inmediatos sino que su devolución requiere más tiempo a diferencia de los programas como Bolsa Família. Y a pesar de

que su aportación a la reducción de desigualdades no es enorme, a continuación se explorarán con más detalles precisamente estos programas dado su matiz político e a veces hasta su controversia. A continuación se establecerá la diferencia entre dos programas de Brasil, uno de transferencias monetarias condicionadas (*Bolsa Família*) y otro de transferencias monetarias que no se caracteriza, sin embargo, por condicionalidad (*Benefício de Prestação Continuada*) y se evaluará su impacto sobre la desigualdad de ingreso en Brasil.

4.3.1 Programas de transferencias condicionadas – Bolsa Família

El Programa *Bolsa Família*, establecido en el año 2003 uniendo diferentes programas ya existentes (*Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, Fome Zero*) es destinado a familias que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza a través de transferencias monetarias directas a estas familias bajo ciertas condiciones (Sousa Camelo, Albuquerque Tavares & Santejo Saiani, 2009, p.2).

Bolsa Família es destinada a famílias cuyo ingreso mensual per cápita es menor que R$ 60 y a famílias con mujeres embarazadas o lactantes o con adolescentes hasta 15 años de edad cuyo ingeso mensual per cápita es menor que R$ 120. El programa es gestionado y coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* – MDS) y la institución financial federal llamada *Caixa Econômica Federal* es responsable de manejar las transferencias (Medeiros, Britto & Soares, 2008, p.2).

Para la selección de las famílias beneficiarias de Bolsa Família, el Ministério de Desarrollo Social [en adelante solo MDS] utiliza los datos del llamado *Cadastro Único* que junta datos socioeconómicos sobre las familias y los niveles de ingresos de éstas (MDS, s.f., sección „Cadastro Único“, ¶ 1,3).

De acuerdo con lo que establece el MDS (s.f., sección „Condicionalidades“, ¶ 2-3), las principales condiciones para que las famílias puedan obtener los benefícios del programa están relacionados con la salud y la educación. En el área de la salud, las familias se comprometen a la atención regular médica de los niños menores de 7 años y su vacunación obligatoria y en el caso de que haya mujer embarazada en la familia, ésta se ve obligada a la asistencia médica pre-natal así como visitas regulares del médico después del parto para atender su salud así como la del bebé. En el área de educación, las famílias beneficiarias deben asegurar la matriculación y asistencia regular de los niños entre 6 y 15 años de un mínimo de 85% de carga horaria mensual.

Una de las críticas de la Bolsa Família se centra en el coste de la focalización que viene dado por la necesidad de la creación de numerosos mecanismos de control comparado con el benefício que trae

consigo y su aportación a la mejora de la desigualdad de ingreso. De acuerdo con el extenso estudio de Medeiros et al. (2008, pp.9-10), la necesidad y el impacto de las condicionalidades no está de todo claro y aunque se pueden observar elevadas tasas de asistencia escolar de niños de famílias beneficiarias, es difícil afirmar hasta qué punto será este fenómeno el resultado de la condicionalidad de Bolsa Família ya que otros estudios muestran la creciente asistencia escolar de niños de famílias beneficiarias de programas de transferencias monetarias sin condicionalidades. De ahí surge la cuestión si realmente son necesarias las condicionalidades si su aporte a la mejora es mínimo pero que a la vez generan costes de mecanismos de control? Según reconoce el estudio de Medeiros et al. (2008, p.10), la Bolsa Família sigue siendo un programa de transferencias condicionadas también por razones políticas ya que cambiando el *status quo* podría llevar a críticas del programa y por extensión del gobierno, por parte de la sociedad y sobre todo, las clases medias.

Otras críticas se refieren al posible efecto que se podría producir en cuanto a la participación en el mercado de trabajo. Algunos asumen que una vez alcanzado un cierto nivel de ingreso, ésto resultaría en el desincentivo para trabajar dado las bajas remuneraciones de mano de obra no calificada. No obstante, esta suposición no ha sido confirmada por las investigaciones disponibles y así queda basada más en prejuicios y estereotipos que en evidencia empírica (Medeiros et al., 2008, pp.10-11).

Desde su creación, la Bolsa Família llegó a beneficiar a 11 millones de domicílios convirtiéndose así en uno de los mayores instrumentos de política social del país en cuanto a la cobertura, o sea, al número total de beneficiarios. Mientras que el programa beneficia a un número elevado de famílias, en términos presupuestarios es un programa relativamente pequeño correspondiendo a tan solo 0,3% del PIB (Soares & Sátyro, 2009, p.12).

4.3.2 Benefício de Prestação Continuada

El programa llamado *Benefício de Prestação Continuada* [en adelante BPC], por otro lado, es un programa de transferencias directas pero éstas no son condicionadas como en el caso de la Bolsa Família. Los beneficiarios de este programa son individuales con discapacidades graves o mayores de 65 años cuyo ingreso familiar per capita es menor de un cuarto del salario mínimo (Medeiros et al., 2008, p.2).

Lo que constituye la prinicpal diferencia entre los dos programas es que el BPC es en su naturaleza un derecho constitucional y por lo tanto no es tan vulnerable a los ajustes fiscales o los recortes presupuestarios como lo es Bolsa Família y además es más independiente pero también menos apoyado y presentado política y públicamente. Tampoco suele ser identificado con una cierta administración mientras que el funcionamiento y los resultados de Bolsa Família suelen ser atribuidos al gobierno encargado de su gestión en un cierto periodo de tiempo. Por lo tanto, el

gobierno se ha ocupado de proteger el programa Bolsa Família ya que es considerado como suyo y ha dejado sin promover o fortalecer el BPC aunque éste tiene más capacidad de quitar una familia de la pobreza dado su coste más elevado por cada beneficiario (Medeiros et al., 2008, pp.2,16). Entonces la diferencia en el marco legal entre los dos programas implica tanto su diferente tratamiento político como su percepción pública.

No obstante, lo que tienen en común estos dos programas es su amplia cobertura, su contribución a la mejora de la desigualdad y relativamente baja carga presupuestaria. Dicho de otra manera, los dos programas de transferencias directas juntos benefician más o menos un cuarto de todas las familias brasileñas, son responsables de un 23% de la caída de desigualdad entre 2001 y 2004 mientras que su coste es aproximadamente 1% del PIB (Medeiros et al., 2008, pp.13,17).

Aunque los programas de transferencias directas sobre todo Bolsa Família que presenta condicionalidades para que los beneficiarios puedan seguir disfrutando de este tipo de ayuda social asistencial forman solo una parte pequeña de los instrumentos sociales con los que los gobiernos hacen frente a los problemas sociales de pobreza y desigualdad, son muchas veces los más conocidos y discutidos en público como será visto en el ejemplo siguiente del gobierno de Lula da Silva y su contribución al desarrollo de, sobre todo, Bolsa Família.

4.4 El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en relación a la desigualdad en la distribución de ingresos y las políticas al respecto

Luiz Inácio Lula da Silva, presentado ya cuarta vez en las elecciones presidenciales como candidato del Partido de los Trabajadores (*PT- Partido dos Trabalhadores*), consiguió en el año 2002 una victoria que prometía un cambio en el rumbo de la política brasileña después de los anteriores gobiernos neoliberales. No obstante, se esperaba lo que iba a acontecer realmente ya que durante la campaña electoral Lula se comprometió a mantener la estabilidad macroeconómica mientras que los sectores izquierdistas esperaban el cambio del sistema neoliberal con énfasis en las políticas sociales (García, s.f., sección “La primera presidencia”, ¶ 1,2).

Con el fin de restablecer la credibilidad de los mercados financieros en la economía brasileña, Lula por lo menos al prinicipio de su mandato optó por continuidad en vez de cambio tanto en las políticas macroeconómicas como en las políticas sociales siguiendo el rumbo de la reforma social empazada ya anteriormente (Tavares de Almeida, s.f., p.102). A partir de ahí aparecieron las primeras críticas de la administración de Lula cuyas políticas de ninguna manera amenazaron el *status quo* de las élites y los ricos y para la decepción de los sectores izquierdistas para mantener la

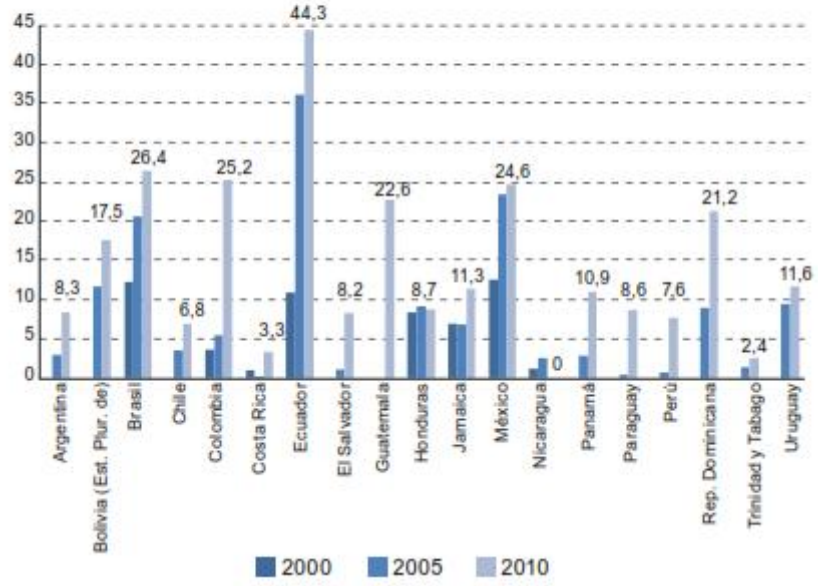
estabilidad de la economía y de la inflación utilizó "los clásicos instrumentos de las altas tasas de interés, la flotación del dólar y el ajuste fiscal" (Reato, 2006, p.77). El logro en conseguir la estabilidad macroeconómica, en manejar la inflación bajo control, en cancelar la deuda en el FMI [Fondo Monetario Internacional], en asegurar el crecimiento de las exportaciones y el superávit fiscal se hizo evidente durante su administración (Reato, 2006, p.92).

Después de su reelección en 2006 el gobierno de Lula consiguió mantener todos los indicadores macroeconómicos del periodo anterior y además consiguió reducir la pobreza lo que se debe a la expansión de los programas de asistencia social. Según explica García (s.f., sección "Conclusiones", ¶ 2,3) la reforma del sistema no era posible durante el primer mandato de Lula ya que la economía del país se encontraba en el estancamiento y había que superar primero la crisis de la credibilidad enviando una señal a los mercados para generar confianza. Pese a la absencia de la reforma anunciada en la campaña y el consiguiente descontento Lula fue reelegido presidente. Mientras que las políticas económicas seguían las mismas tendencias neoliberales, se puso más énfasis en la política social cuya profundización acabó por mejorar los indicadores sociales en Brasil.

Gráfico 4.1:

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, ALREDEDOR DE 2000, 2005 Y 2010

(En porcentajes de la población total)



fuente: Panorama Social de América Latina 2010, CEPAL

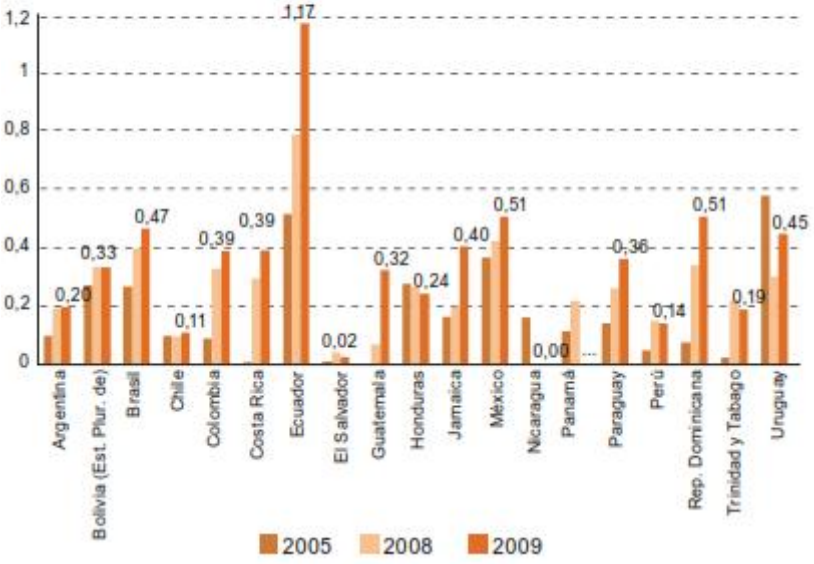
Según muestran los gráficos [véase el gáfico 4.1 y 4.2] de CEPAL (2010), la atención a los programas de transferencias condicionadas, o sea, al programa de Bolsa Família en Brasil, aumentó

tanto en cobertura como en el gasto público como porcentaje del PIB a lo largo de la primera década del siglo XXI, es decir, durante los años que más o menos, corresponden a las dos administraciones de Lula da Silva.

gráfico 4.2:

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, ALREDEDOR DE 2005, 2008 Y 2009

(En porcentajes del PIB)



fuente: Panorama Social de América Latina 2010, CEPAL

4.5 Otros factores que influyen en las políticas sociales y la desigualdad en Brasil

Según afirmado varias veces por el profesor Miguel Carrera Troyano (entrevista personal, 19 de abril de 2012) la esencia del problema de la desigualdad es tan compleja que puede clasificarse de multidimensional entrelazando así varias variables que se influyen entre sí. Cual de las variables influye a la desigualdad de ingreso más y cual menos es individual y propio de cada país aunque puedan existir elementos comunes cuando se trata en general sobre América Latina.

Palermo (2003, p.88-89) define para el caso brasileño uno de los principales aspectos que influyen a la desigualdad en Brasil así: „los niveles extremos de pobreza y desigualdad están vinculados a altos niveles de violencia urbana en principales ciudades del país, en las que prospera una cultura de paralegalidad“.

A pesar de que Brasil es uno de los países que experimentaron un avance y descenso en el sector informal de trabajo, éste sigue siendo una de las variables importantes relacionadas con la

desigualdad social porque deja fuera del sistema de la seguridad social más de la mitad de la población. En los años 1990 las cifras alcanzaban un 60% en Brasil mientras que en la primera década del sigo XXI el porcentaje cayó a un 51,1%; cabe mencionar aquí, son embargo, que no todos que son excluidos de la seguridad social se ven obligados a serlo ya que algunos de los trabajadores del sector informal optaron voluntariamente por dejarse exluidos del sistema (El Economista, 2009, ¶ 4,9).

5. El caso de Colombia

5.1 El desarrollo económico y la desigualdad desde los años 1980

A pesar de que Colombia al igual que Brasil es una de las economías más grandes de la región de América Latina y los dos se encuentran dentro del grupo de los países con mayores desigualdades de ingreso, la historia económica reciente de Colombia presenta varias diferencias con las tendencias generales en América Latina y por lo tanto difiere considerablemente del desarrollo en Brasil aunque al fin de cuentas la desigualdad de ingresos persiste a niveles muy semejantes entre los dos países.

La crisis de la deuda que estalló en América Latina a prinicpios de los años 1980 fue precedida en el caso colombiano por un periodo de auge y crecimiento económico que se dio sobre todo gracias a la bonanza cafetera. Durante la segunda mitad de la década de los años 70, el precio del café en los mercados externos llegó a ser el más alto en 1977, un precio que jamás fue alcanzado durante todo el siglo XX (Ocampo, Sánchez, Hernandez, Prada; 2004, p.4). A pesar de que también Colombia se vio afectada por esta crisis, la deuda externa del país no llegó a alcanzar niveles tan altos como los de otros países de la región. La crisis tuvo efectos negativos sobre la economía colombiana, ésta, sin embargo, a diferencia de otros países latinoamericanos siguó creciendo aunque fue un crecimiento moderado y mucho más lento que el de la década anterior (Salamanca Lugo, 2009, p.7). Entonces a finales de "la década perdida" y reflejando así el caso más bien excepcional de Colombia, los niveles de concentración de ingreso en el país fueron menores que antes de la crisis gracias al hecho de que la mejora del ingreso real se notó sobre todo en el aumento del ingreso de la parte más pobre de la población y de la clase media mientras que los más ricos no se vieron tan favorecidos lo cual resultó en la disminución de la brecha entre la parte rica y la pobre de la población colombiana (Altimir, 1999, pp. 35-37).

El caso contrario ocurrió en Brasil donde la brecha entre los pobres y los ricos aumentó considerablemente. De acuerdo con Altimir (1999, p.39) durante ese mismo periodo hubo "caídas considerables de los ingresos reales de la mitad más pobre de la población, caídas mucho menores para las clases medias y aumento del ingreso real de los más ricos" lo que resultó en el hecho de que la desigualdad de ingreso alcanzó niveles mayores de los anteriores a la crisis de la deuda de la economía brasileña.

Los años 1990, por otro lado, trajeron consigo un deterioro significativo de los niveles de desigualdad de ingreso en Colombia. A pesar del impulso político hacia la creación de un "Estado social de Derecho" mediante la Constitución de 1991 que introducía nuevos derechos

socioeconómicos que antes no habían sido reconocidos y garantizados, al mismo tiempo paradójicamente se impulsaron reformas neoliberales (Murillo, 2007, p.253).

La apertura económica que se llevó a cabo en Colombia y cuyo instrumento principal a través del cual se logró la liberalización del comercio fue la disminución de las barreras arancelarias al comercio es uno de los aspectos de política económica que plantea su posible influencia negativa en el incremento de la concentración de ingreso. Según el estudio de Ocampo et al. (2004, pp.19-20) existen varias hipótesis que sugieren que el mejoramiento en la distribución de ingreso se conseguirá como consecuencia indirecta de la liberalización comercial. No obstante, esta teoría se vio refutada por el análisis empírico que ofrece evidencia de que la liberalización comercial lleva consigo la disminución de la demanda del trabajo sobre todo el tipo de trabajo que se relaciona con grupos sociales más vulnerables, o sea, puestos de trabajo de baja o nula calificación. Sin embargo, como concluye Ocampo et al. (2004, p.20), "lo que provoca un deterioro en la distribución del ingreso no es la apertura *per se* sino el hecho de que la disminución de los aranceles a los bienes de capital induce a un cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado, aumentando la demanda relativa de este tipo de trabajo".

Varios estudios [citados en Ocampo et al.] del caso de Colombia muestran que a partir de la apertura económica, la brecha salarial aumentó lo cual se asocia sobre todo al cambio tecnológico que acompañó el proceso de liberalización en los años 1990 (Ocampo et al., 2004, pp. 20-21).

Otra razón por la que aumentó la desigualdad de ingreso en Colombia en los años 1990 fue la crisis muy grave que estalló a finales de la década. Esta crisis resultó tanto en el aumento del desempleo y la consecuente ampliación del sector informal como en mayor endeudamiento del país que luego se transformó en la disminución del gasto público social. De ahí, siguiendo los políticas procíclicas, menores inversiones en programas sociales significaron un deterioro de los niveles de pobreza y desigualdad (Gómez & Orjuela, 2007, p.199).

5.2 La desigualdad de ingresos durante la última década

Después de la destructiva crisis financiera, Colombia entró en el nuevo milenio como si el progreso de los años 1980 y 1990 en el área de la pobreza y desigualdad nunca hubiese ocurrido. De ahí, los indicadores macroeconómicos empezaron a mejorar de nuevo. La tasa de crecimiento llegó a alcanzar 6,5% en 2007 y también la inflación se mantuvo estable a 5,5% en el mismo año; mientras que el desempleo fue también reducido comparado con el año 2001; los efectos de esta tendencia positiva sería más difícil de evaluar en términos de la reducción de la desigualdad ya que como indican varias investigaciones más de la mitad de la población empleada de Colombia trabaja en el

sector informal (Wieland, 2008, p.2). Por lo tanto, todos estos que trabajan en el sector informal quedan excluídos de la seguridad social lo cual aún intensifica su posición vulnerable a lo que se suma la inestabilidad de este tipo de empleo y los bajos ingresos.

No obstante, a pesar del crecimiento de la economía colombiana, éste no se tradujo en una mejora significativa de la distribución de ingreso; se trata de un fenómeno llamado "crecimiento anti pobres" [*anti poor growth*] del que Colombia y su desarrollo en la primera década del nuevo milenio sería un ejemplo (Wieland, 2008, p.2). Aunque esto no quiere decir que no hubo cierto mejoramiento en los indicadores de desigualdad. Según el Panorama Social de América Latina 2011 de CEPAL (2011, p.17) Colombia pertenece al grupo de 11 países que registran mejoras en la distribución de ingreso en el periodo entre los años 2002 y 2010. Aunque en el periodo mencionado Colombia llegó a conseguir un cierto avance, el país sigue siendo uno de los más desiguales de América Latina, y por tanto también del mundo. En Colombia la concentración de ingreso alcanza niveles difíciles de ser adelantados por cualquier otro país pese al aumento del gasto social. El 10% más rico de la población colombiana recibe la mitad del PIB mientras tan solo 0,6% del PIB queda a disposición del 10% más pobre de la población lo cual según varios economistas es por parte consecuencia de la corriente económica predominante en Colombia que deja el crecimiento económico ser el responsable de la distribución de la riqueza (Semana, 2011, sección "Las dimensiones del problema", ¶ 3,5). Según los datos sobre la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, el crecimiento económico obviamente no resuelve el problema de la concentración de ingresos, incluso puede ser al revés, que aún empeora la situación en el caso de que no haya políticas sociales correctamente implementadas de lo cual Colombia sería un ejemplo claro ya que durante el auge económico de la última década, precisamente Colombia fue el único país de América Latina en el que aumentó significativamente la concentración de ingreso (López Montaño, 2008, p.6).

5.3 El gasto público social y las medidas redistributivas

Al igual que en el caso brasileño con el desarrollo del programa de Bolsa Família, en Colombia el gasto público social había evolucionado de tal manera que resultó en la creación del programa de transferencias condicionadas. El programa *Famílias en Acción* es un mecanismo de protección social. Cabe mencionar aquí su carácter no contributivo basado en la solidaridad con los más pobres (Velásquez, 2011, p.5). Este enfoque difiere de los mecanismos clásicos de la protección social como es la seguridad social que es tradicionalmente de carácter contributivo lo cual excluye por varias razones parte de la población fuera del sistema.

5.3.1 El programa Famílias en Acción

Tal como está definido por *el Departamento para la Prosperidad Social* (s.f., ¶ 2) del Gobierno Nacional: "El programa Famílias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas."

Familias en Acción, programa cuya creación fue impulsada sobre todo por el deterioro de la realidad social del país causado por la crisis de finales del siglo XX es focalizado hacia las familias más vulnerables a través de sistemas de datos que califican las familias según su estatus socioecoómico con el objetivo doble de, por un lado ayudar a las familias en la situación actual y por el otro, invertir en la desarrollo del capital humano y prevenir así la reproducción de la pobreza de generación a generación (Velásquez, 2011, p.5).

Según los datos del año 2010, el programa beneficia a más de 2.900.000 familias colombianas cubriendo así a 1.099 municipios. A pesar de que se le atribuye al programa la mejora registrada tanto en el área de educación como en la salud, la principal crítica consiste en su carácter asistencialista, es decir, en el hecho de que no soluciona las raíces del problema (Coronado, s.f., p.2).

Uno de lo rasgos distinctivos del programa es la tendencia de ser contracíclico y de esta manera seguir protegiendo a la parte más vulnerable también en los tiempos de crisis. Aunque como afirma Velásquez (2011, p.5), "su impacto redistributivo es bajo, sobre todo porque la población de mayores ingresos se beneficia con un sistema de protección social contributivo que maneja volúmenes de recursos mucho mayores que los programas de protección social". Este impacto relativamente bajo que tienen los programas de transferencias condicionadas sobre la desiguladad de ingreso es más bien comprensible dado el gasto en estos programas y su extensa cobertura de la población. Al igual que en Brasil, el gasto en el programa las Famílias en Acción en Colombia no supera 0,5% del PIB y alcanza tan solo un 0,39% del PIB en 2009 según muestra el gráfico 4.2 (CEPAL, 2010, p.147).

5.4 El gobierno de Álvaro Uribe Vélez en relación a la desigualdad en distribución de ingresos y las políticas al respecto

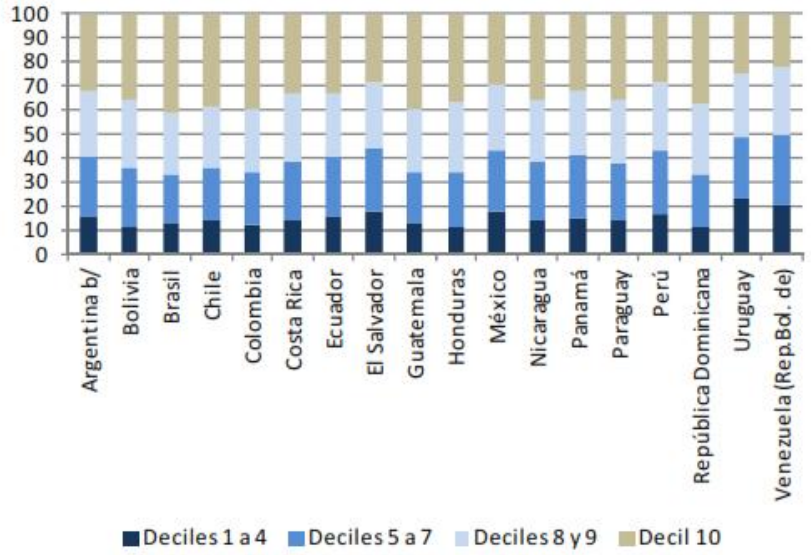
Aunque al principio Álvaro Uribe Vélez fue miembro del Partido Liberal que adhiere a la ideología de socialdemocracia, su corriente de pensamiento se iba apartando de la corriente oficial del partido y ha terminado ubicado dentro de la ideología conservadora en el lado derecho del espectro

político para contar al final con el apoyo del tradicional Partido Conservador (Gómez & Orjuela, 2007, pp.206-208). Las políticas de Álvaro Uribe desde su elección en 2002 y la siguiente reelección el 2006 se centraron sobre todo en la llamada seguridad democrática con el énfasis puesto en la guerra contra el narcotráfico y las guerrillas para restablecer el orden en el país lo que, según Uribe, iba a traer consigo el buen desempeño económico a través del aumento de la confianza para inversiones (Gonzalez, 2006, ¶ 7).

Siendo la seguridad democrática el enfoque más importante de las políticas de Uribe durante sus dos administraciones, las políticas sociales parecen haber sido alejados de los intereses principales. Esta suposición encuentra su apoyo en las estadísticas sobre el crecimiento y desigualdad. Como ya ha sido mencionado anteriormente el gobierno de Uribe consiguió poner en marcha la economía que se encontraba en recesión a finales del siglo XX y sin embargo, la brecha entre los ricos y los pobres aumentó dejando a Colombia ser uno de los países con mayor concentración del ingreso en América Latina [véase el gráfico 5.1]. Según este gráfico, el 10% más rico de la población colombiana concentra alrededor de 40% del ingreso total.

Gráfico 5.1

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO POR GRUPOS DE DECILES, ALREDEDOR DE 2010



fuente: Panorama Social de América Latina 2011, CEPAL

A pesar de que hubo un aumento considerable tanto en cobertura como en el gasto en la asistencia social sobre todo a través del programa de transferencias condicionadas Famílias en Acción [véase los gráficos 4.1 y 4.2], la política social de Uribe se centró sobre todo en estos subsidios a la población más pobre. No obstante, no hubo coordinación con otras políticas sociales que se quedaron sin mucha atención y entonces el gobierno no puso tanta énfasis a otros programas y aspectos de la política social como son los sectores de la educación, la salud o el empleo (Coronado, s.f., pp.1-2). Precisamente el hecho de no tratar de enfrentar el problema de

desigualdad en su complejidad y su carácter multidimensional podría ser una de las razones de los malos resultados de Colombia en este área durante la primera década del siglo XXI.

5.5 Otros factores que influyen en las políticas sociales y la desigualdad en Colombia

Ya fue mencionada la complejidad del problema del fenómeno de la desigualdad en sí, pero ésta viene entrelazada con varias otras dimensiones tanto económicas o políticas como con otros fenómenos presentes en tal cual sociedad. Las variables que hay que tener en cuenta a la hora de analizar la desigualdad de ingreso son, en el caso colombiano el inmenso sector informal de trabajo al igual que en muchos países latinoamericanos pero sobre todo el problema de la seguridad, el narcotráfico, el conflicto armado y la violencia.

Una de las razones principales de la extensión del sector informal tal como definida por Alcántara Sáez e Ibeas Miguel (2001, pp.14-15) es el desempleo causado por las políticas neoliberales y los programas de estabilización de la economía. No obstante, de ahí se plantea una situación paradójica en la que el trabajo en el sector informal representa para los desempleados el único posible ingreso y así hasta cierto punto mejora la situación de pobreza en la que se encuentran mientras que al mismo tiempo es causa de las crecientes desigualdades ya que deja más o menos mitad de la población excluida de los beneficios de la seguridad social, sin garantías algunas de los trabajos inestables y les deja dependientes de los programas no contributivos de la asistencia social. Así, la economía informal y la desigualdad de ingresos constituyen un círculo vicioso que requiere una respuesta compleja en el campo de las políticas sociales pero también en el del mercado laboral.

Otro aspecto que tiene consecuencias de gran alcance sobre la economía del país y por extensión también sobre las desigualdades sociales es el narcotráfico y la violencia relacionada a éste en cuyo aumento el narcotráfico jugó el papel más importante teniendo influencia también sobre los aspectos sociales y económicos. De nuevo, se pueden observar dos tendencias contrapuestas en cuanto a los efectos del narcotráfico en Colombia según el estudio de Camacho Guizado (2001, p.139): “si por una parte estimuló [entiende narcotráfico] la movilidad social vertical ascendente, a partir de los ingresos percibidos por personas que de otra manera habrían permanecido en los estratos bajos de la población, de otra contribuyó a concentrar más la riqueza, en particular a partir de la propiedad agraria”.

La violencia en Colombia alcanzó niveles tan altos que el país llegó a ser negativamente conocido por numerosos casos de violaciones de los derechos humanos que resultó en sanciones pero

también en retirada de inversiones por causa de la inseguridad. Además de ser una consecuencia del narcotráfico, esta violencia se suele relacionar con la desigualdad con dos suposiciones de ser la causa o la consecuencia de ésta. Según el estudio de Mauricio Rubio (s.f., sección "Las causas de la violencia", ¶ 6), la evidencia disponible refuta la teoría de que la desigualdad y pobreza sean causas principales de la violencia ya que sugiere que hay un descenso de casos de violencia cuando los indicadores sociales empeoran mientras que hay aumento de casos de homicidios cuando la situación social muestran un mejoramiento.

De todos modos, tanto el narcotráfico y la violencia como el sector informal del mercado de trabajo influyen a la desigualdad y al revés lo cual convierte a ésta en un fenómeno multidimensional cuyo mejoramiento será difícil de conseguir separando estas variable y sin las políticas económica, social y de seguridad coherentes.

6. Comparación de desigualdades, políticas sociales y sus impactos en Brasil y Colombia basada en los datos presentados anteriormente

A la hora de evaluar y comparar las políticas sociales y su impacto sobre la desigualdad de ingreso es necesario tener en cuenta la multidimensionalidad y complejidad del problema. Según la información y los grápicos expuestos a lo largo de trabajo se ve que la desigualdad de ingreso en Brasil y Colombia alcanza actualmente niveles muy similares. Como se puede ver en el gráfico 5.1 la distribución de ingreso en Brasil y en Colombia es una de las más concentradas de América Latina junto con países como Honduras, Guatemala, Bolivia o República Dominicana. Lo que difiere entre los dos países es la evolución económica desde los años 1980 y las tendencias diferentes en las desigualdades para al final llegar a un punto muy similar hoy en día.

Las políticas económicas y sociales deberían supuestamente haber tenido tendencias más o menos opuestas durante la primera década del siglo XXI dado el hecho de que la ideología del gobierno de Lula fue oficialmente presentada como de izquierdas mientras que el gobierno Uribe se ubicaba en el espectro derecho. Como muestran los gráficos sobre el gasto público en las transferencias condicionadas y su cobertura, Colombia se acercó a las cifras de Brasil a pesar de que el programa *Famílias en Acción* no recibe tanta atención pública como *Bolsa Família* en Brasil. El eje principal del programa del gobierno de Álvaro Uribe era el combate del narcotráfico y la violencia y las políticas de seguridad social que en el caso brasileño esta variable no juega un papel tan eminente como en Colombia. Por tanto, el programa Bolsa Família se convirtió en el elemento prinicipal de la agenda del gobierno de Lula da Silva lo cual sugiere su carácter izquierdista. No obstante, hemos visto que las políticas macroeconómicas de Lula siguieron rumbo neoliberal con el fin de estabilizar la economía. Sin embargo, el tipo de gobierno es solo uno de los aspectos que influyen indirectamente a través de sus políticas la realidad social y económica de los países.

A pesar del hecho de que el gasto público social aumento en los dos países su efecto redistributivo no alcanza su pleno potencial. El gasto en programas no contributivos no opera con grandes volúmenes comparado por ejemplo con el gasto en la seguridad social cuya cobertura se ve limitada por la existencia de la economía informal. Precisamente este inmenso sector informal del mercado de trabajo es lo que tienen Brasil y Colombia en común. Su existencia tan extendida perjudica y restringe los efectos positivos del aumento del gasto social.

7. Conclusiones

La desigualdad de ingreso y las desigualdades sociales en general son un fenómeno multidimensionale que presenta obstáculos a la hora de su combate mediante todas las variables que entran en esa ecuación e influyen así el desarrollo social de un país. Como afirmado también por el profesor Carrera Troyano (entrevista personal, 19 de abril de 2012) este aspecto multidimensional hace que no sólo el análisis sino también la lucha contra la desigualdad requiera en enfoque muy complejo. En la entrevista Carrera Troyano señaló es menester distinguir entre los instrumentos que sirven para crear una sociedad más igualitaria a corto y a largo plazo. El instrumento principal para aliviar la pobreza a corto plazo son las transferencias condicionadas que, sin embrago, crean un vínculo con la inversión en la educación, posiblemente el instrumento más importante que muestra resultados solo a largo plazo, a través de las condicionalidades que pretenden asegurar la inversión en capital humano por parte de las familias (Carrera Troyano, entrevista personal, 19 de abril de 2012).

Los efectos y la eficiencia de dichos instrumentos dependen tanto de las condiciones iniciales de cada país como de su gestión y su vinculación con otros aspectos políticos, económicos y sociales. De este modo, dos países pueden tener, por ejemplo, el mismo nivel del gasto público social pero los efectos de éstos sobre la desigualdad pueden ser considerablemente diferentes ya que el legado histórico de las políticas económicas y sociales y sus respuestas a tal cual crisis podrían haber sido distintas. A pesar de que se pueden observar tendencias generales en el conjunto de los países latinoamericanos, cada uno de ellos presenta alguna peculiaridad que hace que las mismas políticas en dos países no tendrán necesariamente los mismo resultados y que, por tanto, las recetas para la cura de los problemas sociales deben ser adaptadas a la realidad específica e individual de cada país, en algunos casos hasta a las particularidades de distintas regiones dentro de un mismo país o las diferencias entre las áreas urbanas y rurales.

Las estadísticas sobre el coeficiente de Gini [véase el gráfico 3.3] muestran que la región de América Latina ha experimentado una mejora en la distribución de ingreso en los últimos años que, sin embargo, aún no ha alcanzado el nivel que había tenido antes de la crisis de la deuda de los años 1980. Para que la distrubución de ingreso pueda seguir mejorando y dejar de ser la más desigual del mundo a pesar del crecimiento económico y desarrollo humano experimentado en América Latina es necesario implementar políticas que sean coherentes entre sí.

Brasil debería aprovechar el máximo potencial de su auge económico como una de las mayores potencias económicas del mundo hoy en día [perteneciente al grupo de países emergentes *BRICS* – **B**rasil, **R**ussia, **I**ndia, **C**hina, **S**outh Africa]. La riqueza concentrada en manos de muy pocos no

presenta condiciones para que un país pueda desarrollarse y asegurar el bienestar de sus habitantes. Por tanto, el aspecto redistributivo de las políticas sociales bien focalizadas junto con la inversión en capital humano a través del cual se disminuirá la brecha en las remuneraciones en el mercado de trabajo debe ser la clave para que Brasil pueda seguir no sólo creciendo económicamente sino también creando una sociedad más igualitaria que asegure que las necesidades básicas de todos sean cubiertas y que proporcione las mismas oportunidades para todos que forman parte de ella.

Colombia es un ejemplo que muestra que el solo crecimiento económico no asegura la distribución de ingreso. La función de redistribuir la riqueza que posee un país la debe cumplir el Estado ya que el mercado libre no lo hace. Por tanto, Colombia debe poner más enfasis en su esfuerzo de distribuir la renta. Una razón por la que es difícil desempeñar este papel con eficacia es el nivel que alcanza la violencia relacionada con el narcotráfico. La seguridad ciudadana está en el mismo centro de las preocupaciones políticas infuyendo así negativamente la desigualdad en Colombia.

Para concluir la comparación de los dos casos presentados, tanto Brasil como Colombia pertenecen a los países con mayores desigualdades de ingreso. En los dos países existen numerosos aspectos que tienen gran influencia sobre la concentración de ingreso. El elemento más importante que tienen en común es el extenso sector informal del mercado de trabajo cuya existencia implica la exlcusión de una parte de la sociedad de los beneficios de la seguridad social. Por otro lado, el gasto público social muestra tendencia creciente en Brasil igual que en Colombia. Un rasgo distinctivo del caso colombiano que parece ser uno de los más decisivos es el nárcotráfico y la seguridad ciudadana que a pesar de ser una de las preocupaciones también en Brasil no alcanza la de Colombia. En cuanto al potencial económico Brasil es una potencia mundial emergente lo cual se puede traducir en mejor desempeño en el área social. Esto, sin embargo, no viene dado ya que una mejora considerable y estable de las desigualdades requiere más que puro crecimiento económico. Tanto Brasil como Colombia tienen que encontrar una combinación correcta de las políticas económicas y sociales que faciliten una distribución justa de los ingresos.

8. Referencias

Alcántara Sáez, M. & Ibeas Miguel, J.M. (Eds.). (2001). *COLOMBIA. Ante los retos del siglo XXI: Desarrollo, democracia y paz*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Altimir, O. (1999). Desigualdad, empleo y pobreza en América latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. En Tokman, V.E. & O´Donnell, G. (Comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos* (págs. 23-51). Buenos Aires: Editorial Paidós.

Batista Polo, J. (2009). *El condicionamiento al capital externo como instrumento para la implementación de reformas neoliberales en América Latina: la aplicación del Consenso de Washington en Argentina (1989-2001)*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado el 5 de abril de 2012 de la página web: http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1585/1/1129566811.pdf

Bértola, L. & Ocampo, J.A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia.* España: Secretaría General Iberoamericana.

Calderón, V. (2010, Octubre 22). Diez de los 15 países más desiguales del mundo son latinoamericanos. *El País*. Recuperado el 13 de mayo de 2012 de la página web: http://internacional.elpais.com/internacional/2010/10/22/actualidad/1287698403_850215.html

Camacho Guizado, Á. (2001). Democracio, exclusión social y construcción de lo público en Colombia. En Alcántara Sáez, M. & Ibeas Miguel, J.M. (Eds.). *COLOMBIA. Ante los retos del siglo XXI: Desarrollo, democracia y paz* (págs. 132-142). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Carrera, M. y Muñoz de Bustillo, R. (2009), “El reto de la pobreza y la desigualdad en América Latina”, *Revista Sistema*, núm. 208-209, enero.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. *CEPAL, Naciones Unidas*. Recuperado el 4 de marzo de 2012 de la página web: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2007, noviembre). Panorama social de América Latina 2007. *CEPAL, Naciones Unidas.* Recuperado el 12 de febrero de 2012 de la página web: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2011, noviembre). Panorama social de América Latina 2007. *CEPAL, Naciones Unidas.* Recuperado el 22 de abril de 2012 de la página web: http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/45171/P45171.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt

Coronado, S. (s.f.). Política social 2002-2010. Pocos avances, grandes interrogantes. *Foro Nacional por Colombia.* Recuperado el 22 de abril de 2012 de la página web: http://www.foro.org.co/textocompnot.shtml?x=1158

Cruz Soto, L.A. (2000). *Giddens Anthony. La tercera vía. La renovación de la social democracia.* Reseña bibliográfica. Obtenida el 13 de mayo de 2012 de la página web: http://www.ejournal.unam.mx/rca/197/RCA19708.pdf

Demarco, G. (s.f.). *Manual de economía. Coeficiente de Gini* (págs. 187-193). Recuperado el 1 de abril de 2012 de la página web: http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/macro_polecon/perezenrri/PDF/Material%20del%20curso/CoeficientedeGini.pdf

Departamento para la Prosperidad Social, Gobierno Nacional de Colombia. (s.f.). *Ingreso Social. Famílias en Acción*. Recuperado el 22 de abril de la página web: http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=264

Díaz, O. & Mayorga Mogollón, W. (2009). Crecimiento y desigualdad en América Latina: un análisis empírico. *Criterio Libre, 7 (10), 51-70*. Recuperado el 20 de febrero de 2012 de la página web: http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/10/CriterioLibre10art02.pdf

El Economista. *México y Brasil, avanzan en terreno de empleo informal.* Recuperado el 18 de mayo de 2012 de la página web: http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/04/08/mexico-brasil-avanzan-terreno-empleo-informal

Ernst, T. & Isidoro Losada, A.M. (2008). Aspectos socio-culturales de desigualdad y pobreza en América Latina. El ejemplo de bolivia. En D. De la Fontaine & P.C. Aparicio (Eds.), *Diversidad cultural y desigualdad social en América Latina y el Caribe: Desafíos de la integración global* (págs. 85-91). El Salvador: Fundación Heinrich Böll.

Ferreira, F., Leite, P. & Ravallion, M. (2007, Diciembre). Poverty Reduction without Economic Growth? Explaining Brazil´s Poverty Dynamics, 1985-2004. *The World Bank*. Recuperado el 26 de febrero de 2012 de la página web: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/12/05/000158349_20071205150844/Rendered/PDF/wps4431.pdf

Fox, M.L. & Morley S.A. (1991, abril). Who Paid the Bill? Adjustment and Poverty in Brazil, 1980-95. *World Development Report, The World Bank.* Recuperado el 25 de febrero de 2012 de la página web: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000009265_3961001054226

Franco, R. (2003). Major Themes in the Social Development of Latin America and the Caribbean. En Sojo, C. (Ed.), *Social Development in Latin America: Issues for Public Policy* (págs. 71-98). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

García, A. (s.f.). La política económica durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008). *Revista de Ciencia Política, núm.8.* Recuperado el 14 de abril de 2012 de la página web: http://www.revcienciapolitica.com.ar/num8art3.php

Gasparini, L., Cruces, G. & Tornarolli, L. (2009, septiembre). Recent trends in income inequality in Latin America. *ECINEQ (Society for the Study of Economic Inequality).* Recuperado el 12 de febrero de 2012 de la página web: http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2009-132.pdf

Gasparini, L. & Lustig, N. (2011, mayo). The rise and fall of income inequality in Latin America. *CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales).* Recuperado el 12 de febrero de 2012 de la página web: http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas118.pdf

Gómez, A.S. & Orjuela, L.J. (2007). Sistema de partidos y desarrollo. Informe nacional Colombia. En Guerra García, G. & Sample, K., *La política y la pobreza en los países andinos* (págs. 185-244). Perú: International IDEA / Asociación Civil Transparencia.

Gonzalez, F. (2006, Septiembre 18). El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. *Institute for Research and Debate on Governance*. Recuperado el 22 de abril de 2012 de la página web: http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-245.html

Gordon, S.R. (2003). Social Development and Citizenship Rights. En Sojo, C. (Ed.), *Social Development in Latin America: Issues for Public Policy* (págs. 173-196). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Grynspan, R. (2009, marzo). La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe. *España: PNUD*. Recuperado el 1 de abril de 2012 de la página web: http://www.paho.org/Spanish/D/Art%C3%ADculo_PNUD_foropensamiento_NY_mar09.pdf

Hailu, D. & Dillon Soares, S. (2009, Julio). ¿Cuál es la Explicación para el Descenso de la Desigualdad en Brasil? *Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.* Recuperado el 3 de marzo de 2012 de la página web: http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager89.pdf

Justino, P., Litchfielf, J., Whitehead, L. (2003, abril). The impact of inequality in Latin America. Brighton: *Poverty Research Unit at Sussex.* Recuperado el 24 de febrero de 2012 de la página web: http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp21.pdf

López Montaño, C. (2008, Septiembre). *¿Tenemos la política social que el país necesita?* Recuperado el 22 de abril de 2012 de la página web: http://www.semana.com/documents/Doc-1767_2008106.pdf

Medeiros, M., Britto, T. & Soares, F.V. (2008, Junio). Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia. *International Poverty Centre / UNDP*. Recuperado el 24 de febrero de la página web: http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper46.pdf

Medina, F. (2001, marzo). Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. Santiago de Chile: *CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas.*

Recuperado el 1 de abril de 2012 de la página web: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/6570/lcl1493e.pdf

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Recuperado en 15 de abril de la página web: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades

Murillo, G. (2007). Misión del diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Estudio de caso Colombia. En Guerra García, G. & Sample, K., *La política y la pobreza en los países andinos* (págs. 251-265). Perú: International IDEA / Asociación Civil Transparencia.

Ocampo, J.A., Sánchez, F.J., Hernandez, G.A., Prada, M.F. (2004, Enero). Crecimiento de las exportaciones y sus efectos sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza en Colombia. *CEDE-Universidad de los Andes*. Recuperado el 8 de marzo de 2012 de la página web: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/crecimiento_de_las_exportaciones_y_sus_efectos_sobre_el_empleo_la_desigualdad_y_la_pobreza_en_colombia

Palermo, V. (2003). *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación.* Argentina: SIGLO XXI Editora Iberoamericana S.A.

Peppino Barale, A.M. (noviembre 2004). DESIGUALDAD ECONÓMICA. Definición, índices e indicadores. *Casa del tiempo*. Recuperado el 31 de marzo de 2012 de la página web: http://www.uam.mx/difusion/revista/nov2004/peppino.html

Puryear, J. & Malloy Jewers, M. (2009, noviembre). Pobreza y desigualdad en América Latina. *Política Social*. Washington DC: Inter-American Dialogue. Recuperado el 8 de marzo de 2012 de la página web: http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Politica%20Social%20Sintesis%20No%201%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20en%20America%20Latina.pdf

Reato, C. (2006). *LULA. La Izquierda al Divan. Una biografía no autorizada y la difícil relación con Kirchner*. Buenos Aires: Catálogos.

Rodríguez Solera, C.R. (2004). Siete grandes debates sobre desigualdad social. En L.M. Díaz & A.D. Cattani (Eds.), *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina: nuevas perspectivas analíticas* (págs. 231-259). México: Editorial Cigome.

Rubio, M. (s.f.). La economía en una sociedad violenta. *Revista de estudios sociales de Universidad de los Andes*. Recuperado el 22 de abril de 2012 de la página web: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/revistaest/revista3a.htm

Salamanca Lugo, A. (2009, Mayo). *El Ciclo Económico Colombiano: Evidencia de Asimetrías y Sincronización*. Recuperado el 21 de abril de 2012 de la página web: http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/2009/salamanca_docum.pdf

Salas, M.M., Pérez Sáinz, J.P. & Cortés, F. (2004, julio). Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates. *Cuaderno de Ciencias Sociales.* Obtenido el 13 de mayo de 2012 de la página web: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/costar/flacso/cuad131.pdf

Semana (2011, 12 de marzo). *Desigualdad extrema.* Recuperado el 22 de abril de 2012 de la página web: http://www.semana.com/nacion/desigualdad-extrema/153207-3.aspx

Soares, S. & Sátyro, N. (2009, Octubre). *O programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e posibilidades futuras.* Recuperado el 6 de marzo de 2012 de la página web: http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf

Sousa Camelo, R., Albuquerque Tavares, P. & Santejo Saiani C.C. (2009). Alimentação, nutrição e saúde em programas de transferência de renda: evidências para o Programa Bolsa Família. *Economia*. Recuperado el 24 de febrero de 2012 de la página web: http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-0abcbf543b56b2e85c1c21898845e79b.pdf

Stewart, F. (s.f.). *¿Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal.* Recuperado el 31 de marzo de 2012 de la página web: http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/LDE-2010-01-10.pdf

Tavares de Almeida, M.H. (s.f.). Los desafíos de la reforma social en Brasil. *Nueva Sociedad*. Recuperado el 14 de abril de 2012 de la página web: http://www.nuso.org/upload/articulos/3150_1.pdf

Velásquez, F.E (Coord.) (2011, Mayo). *Política social en Colombia: equidad territorial, relaciones intergubernamentales y participación ciudadana. Un análisis del programa*

Famílias en Acción. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado el 22 de abril de la página web: http://www.foro.org.co/textocompnot.shtml?x=1158

Wieland, C. (2008, Abril). *Colombia en el camino hacia una eocnomía social de mercado?* Conferencia Regional de la KAS en Rio de Janeiro. Recuperado el 21 de abril de 2012 de la página web: http://www.kas.de/wf/doc/kas_13853-1522-4-30.pdf?080828003217

9. Appendix

Resumen de la entrevista con Miguel Carrera Troyano, profesor de Economía Aplicada y director del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca cuya investigación se centra especialmente en los temas de la pobreza y desigualdad en América Latina. La entrevista tuvo lugar el 19 de abril de 2012 a las 17.00 en la sede del Instituto de Iberoamérica – la Hospedería de Fonseca, Salamanca.

La primera parte de las preguntas se centró en el tema de la desigualdad en América Latina en general mientras que la segunda trató los casos específicos de Brasil y Colombia.

La primera pregunta fue: ¿qué sector del gasto público social tiene el mayor potencial para disminuir las desigualdades a largo plazo? Lo que profesor Carrera destaca es que la desigualdad es un fenómeno multidimensional y su mejora requiere mucho tiempo. Esta mejora, según él, pasa, sobre todo, por la acumulación del capital humano con educación como instrumento más importante que, sin embargo, es un instrumento muy lento. El aumento de la calificación de la mano de obra resultará en la comprimación de la diferencia en el mercado de trabajo entre los salarios más altos y los más bajos. Por otro lado, para disminuir la desigualdad a más corto plazo se requiere crear un Estado de bienestar que cobre impuestos de una manera progresiva y proporcione las transferencias dirigidas a los que menos tienen.

El problema que presenta el gasto en la segunridad social y su imapcto sobre la desigualdad es que su cobertura no es universal ya que en América Latina existe lo que se puede llamar un mercado de trabajo dual, es decir, existen de hecho dos mercados de trabajo, uno formal y uno informal. La clave, sin embargo, no está en recortar los beneficios de los que más tienen sino extender estos beneficios para que cubran mayor parte de la población. Lo que cabe mencionar aquí es que el sector informal no son sólo los que se ven excluídos de ése sino también los que han decidido salir voluntariamente.

Otra pregunta tenía que ver con el aspecto procíclico del gasto público social en América Latina y las políticas de Brasil y Colombia al respecto. La tendencia de los últimos años según los informes de CEPAL dice que ha habido un incremento del gasto social como porcentaje del gasto público total. En casos de Brasil y Colombia ha habido crecimiento estable e igual ha crecido constantemente el gasto público social. Su carácter procíclico o anticíclico se podrá saber según lo que va a ocurrir una vez que haya una crisis. A diferencia de las otras crisis, por ejemplo la de Colombia a finales de los años 1990, durante la crisis de 2008-2009 el gasto público en América Latina no cae.

La segunda parte de la entrevista se centró en los casos concretos de Brasil y Colombia. Primero se buscaban las diferencias entre los dos países en cuanto a los aspectos que influyen los niveles de desigualdad. Según profesor Carrera Troyano, la caída de desigualdad que ha habido en los últimos años tiene dos caminos: uno es la subida del salario mínimo y el otro sería el Estado de bienestar. No obstante, el mercado de trabajo sigue siendo muy segmentado y además en el caso brasileño entra una otra variable que es la discriminación. El Estado de bienestar que era tradicionalmente truncado va añadiendo nuevos elementos como los programas focalizados (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada) que tienen impacto redistributivo y positivo sobre la desigualdad.

La mayor diferencia según afirma el profesor Carrera entre los dos programas focalizados no contributivos de Brasil no es tanto su condicionalidad sino que el Benefício de Prestación Continuada está dirigido a las personas en pobreza que ya no son capaces de generar renta, por lo tanto su carácter de largo plazo a diferencia de Bolsa Família que a través de las condicionalidades invierte en el capital humano con el fin de ayudar a las personas de generar renta por sí mismos. Otra diferencia es que la Bolsa Familia debe presentar condicionalidades desde el punto de vista político para que se garantice la acumulación del capital humano. Es por eso que las condicionalidad están en el mismo centro del programa.

En el caso colombiano, una de las variables más importantes es el narcotráfico y la violencia que, sin embargo, según profesor Carrera, es difícil de analizar dado que posiblemente haya efectos dobles y contradictorios.