

ESTUDIO TÉCNICO
N.º 10/2015

**Cambio Social en Brasil: un panorama
descriptivo de 1992 a 2014 a partir de
diferentes indicadores**

MDS

SAAGI

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE DEL HAMBRE

SECRETARÍA DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Estudio Técnico

Nº 10/2015

Cambio social en Brasil: un panorama descriptivo de 1992 a 2014 a partir de diferentes indicadores

Técnicos responsables

Paulo de Martino Jannuzzi

Marconi Fernandes de Sousa

Júlio César Gomes Fonseca

Caio Nogueira Gonçalves

Eduardo Ângelo Gonçalves Dias

Sandra Regina Andrade

Revisión

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudios Técnicos SAGI es una publicación de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI) creada para sistematizar notas técnicas, estudios exploratorios, productos y manuales técnicos, informes de consultoría y reflexiones analíticas producidas en la secretaría, que tratan temas de interés específico del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre (MDS) para subsidiar, directa o indirectamente, el ciclo de diagnóstico, formulación, monitoreo y evaluación de sus políticas, programas y acciones.

El principal público al que se destinan los Estudios son los técnicos y gestores de las políticas y programas del MDS en la esfera federal, estadual y municipal. En esta perspectiva, son textos técnico-científicos aplicados con alcance y dimensión adecuados a su apropiación al Ciclo de Políticas, caracterizándose por la objetividad, el foco específico y la puntualidad de su producción.

A futuro pueden transformarse en artículos a ser publicados en la Cuaderno de Estudios, la Revista Brasileira de Monitoreo y Evaluación (RBMA) u otra revista técnica-científica, para alcanzar públicos más amplios.

Palabras clave: *cambio social, indicadores sociales, pobreza.*

Unidad Responsable

Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información

Explanada de los Ministerios | Bloque A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Teléfono: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretario de Evaluación y Gestión de la Información

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretaria Adjunta

Paula Montagner

PRESENTACIÓN

Este estudio técnico, el n° 100 desde la creación de esta línea editorial en 2011, trae un conjunto de indicadores que procuran retratar cambios sociales que Brasil ha atravesado a lo largo de los últimos 25 años, más específicamente, de 1992 a 2014. Se presentan, sucesivamente, indicadores de pobreza monetaria, pobreza multidimensional, desigualdad y estructura social (expresada en la estructura de franjas de ingresos, perfil educativo, escala socio-ocupacional y acceso a servicios y bienes). El objetivo del estudio es, principalmente, presentar un panorama descriptivo de estas transformaciones sociales, dejando a otros estudios y textos los análisis que puedan articular estos cambios con las políticas sociales, decisiones de política económica, dinámica y cambios socio-culturales de la población brasilera.

1. Introducción

Brasil ha atravesado transformaciones sociales significativas desde la promulgación de la Constitución de 1988, especialmente en los últimos 13 años, como corroboran diversos investigadores apoyados en indicadores sociales y relatos de investigaciones cualitativas y como señalan varios informes internacionales. Para citar estos últimos, supuestamente menos comprometidos con la agenda gubernamental de los últimos años y más exentos de la disputa política que ahora se despliega en el país, Brasil y sus políticas sociales han sido considerados como un modelo de referencia a ser considerado por otros países en la promoción del desarrollo social inclusivo y en la lucha contra el hambre, la pobreza, la desigualdad y la privación de derechos sociales. Teniendo como referencia un período de análisis más amplio, de dos o tres décadas y los diversos contextos continentales en el mundo, las publicaciones y eventos del PNUD, FAO, CEPAL, OIT, UNICEF y el Banco Mundial han destacado varios aspectos del cambio social en el país, relacionándolo a la combinación virtuosa de políticas universales en Salud y Educación y programas de cuño redistributivo como el *Bolsa Familia*, de Adquisición de Alimentos y, más recientemente, el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo, entre otros. Brasil también es reconocido por disponer de un Sistema Estadístico de gran alcance y técnicamente robusto, con un conjunto amplio de investigaciones que cubren temas que, incluso en algunos países desarrollados, no son relevados como el Trabajo Infantil, la Inseguridad Alimentaria, la Inclusión Productiva, etc. Nuevas temáticas sociales han sido estudiadas en las investigaciones del IBGE, que contribuyen a profundizar los diagnósticos y las evaluaciones de políticas y programas

sociales. El Registro Único es también otra referencia internacionalmente reconocida como un instrumento de políticas sociales, para el diagnóstico y la identificación de públicos destinatarios y el monitoreo de las metas pactadas con los entes subnacionales en programas sociales. Sin duda, Brasil es un buen ejemplo de cómo la estructuración del Sistema de Protección Social ha impulsado el desarrollo del Sistema Estadístico y cómo éste contribuye al diseño y al mejoramiento de programas sociales.

Valiéndose de indicadores sociales contruidos en base a las informaciones de las investigaciones de este Sistema, en particular de la Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios, el presente estudio técnico –el **centésimo** de esta línea editorial iniciada en 2011– presenta un panorama descriptivo de estas transformaciones sociales en el país en los últimos 25 años, más precisamente entre 1992 y 2014. Para ello, el estudio reúne indicadores expresados en una perspectiva longitudinal, a la manera de medidas unidimensionales o multidimensionales, abarcando las temáticas de la pobreza monetaria, pobreza multidimensional, estructura de clases de ingresos, de clases de escolaridad, de actividad económica, de estructura socio-ocupacional, de acceso a servicios urbanos esenciales y posesión de bienes durables. Algunos de los indicadores aquí presentados, ya fueron presentados en otros estudios técnicos (ETECs) y en investigaciones de la Secretaría en los últimos años, disponibles en el sitio de la SAGI (www.mds.gov.br/sagi); otros serán temas de discusión en 2016.

El objetivo de este estudio técnico es, principalmente, presentar un panorama descriptivo de estas transformaciones sociales y no tanto desarrollar un análisis profundo de la vinculación de las mismas con las políticas sociales, decisiones de política económica, dinámica demográfica y cambios socioculturales de la población brasilera, temas de futuras publicaciones de investigaciones y estudios de la propia secretaría en los próximos años.

2. Cambios sociales de 1992 a 2014: los efectos de la inversión social del 13% al 25% del Producto Interno Bruto

Las tensiones políticas, propias de un país en proceso de consolidación democrática; las disputas distributivas entre segmentos de la población, inevitables dado el grave cuadro de desigualdad social aún existente; la persistencia de la fuerza electoral en 2015, ya pasadas las elecciones presidenciales –aspecto menos justificable que los dos ya citados, vale comentar–,

han relegado a un segundo plano –si no a un tercer o cuarto- una evaluación más amplia del cuadro de transformaciones sociales que el país ha atravesado en las últimas décadas. Se comienza a interrogar si la trayectoria de la inversión social del 13% del PIB en los años 1980 al 25% alcanzado en 2012-2013 no estaría inviabilizando el Estado Brasileño sin antes realizar un análisis del legado social alcanzado y del conjunto de decisiones políticas responsables por tal ampliación de recursos y la materialización de los mismos en programas y servicios públicos.

Estos cambios aún permanecen poco distantes en la perspectiva histórica para que se reconozca su intensidad y aún muy “calientes” para que las pasiones políticas del presente no los tomen, por un lado, de una forma muy enaltecida o, por el otro, de un modo muy crítico, deslegitimando sus efectos concretos. No hay cómo no reconocer, no obstante, lo que varios organismos multilaterales han señalado acerca de la experiencia brasileña reciente en el campo de las políticas sociales, incluso de parte de aquellos con los cuales el gobierno ha tenido permanentemente una interlocución crítica, como el PNUD, por cuenta del IDH, que insiste en no revelar los efectos de estas políticas de un modo integral, por deficiencias de su formulación en tanto indicador social¹.

En las últimas ediciones del Informe de Desarrollo Humano, Brasil y las políticas sociales aquí implementadas constituyen referencias recurrentes. En 2011, el Informe trató la “Sustentabilidad y equidad: Un futuro mejor para todos”, mostrando cómo la sustentabilidad está indisolublemente ligada a la equidad –a cuestiones de imparcialidad y justicia social y de un mayor acceso a una mejor calidad de vida. En este informe, Brasil es citado como uno de los países que consiguió combinar crecimiento económico, políticas de desarrollo social y estrategias de mitigación de daños ambientales. El Informe 2012/2013, con el título “La Ascensión del Sur: Progreso Humano en un Mundo Diversificado”, procuró registrar el amplio progreso registrado en el desarrollo humano de muchos países en desarrollo y la necesidad de unas estructuras más representativas de gobernabilidad internacional que expresen los principios de la democracia y de la equidad. Aquí también Brasil aparece como uno de los países en que el progreso material y el acceso a las políticas públicas se dieron en un contexto de consolidación de las instituciones democráticas.

¹ En este sentido, ver JANNUZZI, BARRETO e SOUSA. Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Humano: la insensibilidad del Índice de Desarrollo Humano a las políticas de desarrollo social. **Revista Brasileira de Monitoreo y Evaluación**, Brasilia, n.5, p.60-79, 2013.

En 2014, con el título “Sosteniendo el Progreso Humano: Reducción de la Vulnerabilidad y Construcción de la Resiliencia”, el Informe abogó por la necesidad de la estructuración de un sistema de protección social fuerte y universal, para garantizar a todos el acceso a la educación, a la salud y a otros servicios básicos, así como garantizar el pleno empleo. Este es el informe del PNUD con mayor número de menciones meritorias a las políticas sociales brasileras, del diseño, cobertura y alcance de las mismas, como revelan las citas enumeradas a continuación:

- ✓ Adopción de **políticas abocadas a la superación de la pobreza**. (p. 102)
- ✓ Respuesta a la crisis de 2008: la **política de valorización del salario mínimo** amenizó efectos y contribuyó a aumentar los salarios y la distribución de ingresos. (p. 95)
- ✓ **Aumento en la tasa de empleo combinado con la reducción de la informalidad**. (p. 68)
- ✓ Combinación virtuosa de **políticas públicas de corto y largo plazo** por medio de las transferencias condicionadas del *Bolsa Familia*, promoviendo la situación **educativa** y de **salud**, especialmente para los más jóvenes, y contribuyendo al aumento de la **resiliencia de las personas y de la economía**. (p. 39 y 41)
- ✓ **Diseño institucional** que maximiza resultados del *Bolsa Familia*. (p. 88)
- ✓ **Aumento del consumo de los más pobres**. (p. 39 y 41)
- ✓ Adopción de **políticas de acción afirmativa** (p. 103)
- ✓ **Acción colectiva y compromiso político en el nivel local** (p. 105-106)

Lo que los Informes del PNUD y de otras instituciones –nacionales también- registran es parte de la ingeniería institucional –y de los efectos- de un esfuerzo más amplio de construcción y consolidación de Políticas Públicas. Se trata de la estrategia brasileras de desarrollo inclusivo, construida por los tres entes federales, en la que las decisiones de políticas económicas en favor del desarrollo del mercado interno (por el aumento real del salario mínimo, la dinamización y la formalización del empleo, el acceso al crédito, entre otros), se combinaron con la apuesta política de profundizar el alcance y la escala de políticas sociales, articulando programas de naturaleza universal con la creación de políticas redistributivas, afirmativas y compensatorias (en especial las operadas por el MDS).

Como revelan los gráficos presentados –del 1 al 13, anexos- la trayectoria de los indicadores no es “obra del destino”, de la extrapolación inercial de tendencias pasadas, de una lógica automática de transformación de recursos presupuestarios en productos, servicios y beneficios o mucho menos de la mano invisible del mercado guiado –momentáneamente- por principios éticos y virtuosos de búsqueda de equidad y progreso social. El cambio ilustrado por los gráficos –registrado en el Cuadro 1- no se produjo en el vacío, sino que se operó mediante el fortalecimiento de la capacidad de gobernabilidad, de formulación y evaluación de las políticas públicas en las tres esferas de gobierno.

A pesar de la importancia de los avances sociales aquí presentados, ciertamente queda mucho por trabajar e inequidades por superar frente al Contrato Social instituido por la Constitución de 1988 y otros estatutos promulgados desde entonces. Serán necesarios más recursos, siguiendo el camino de muchos países desarrollados que marcaron los caminos de construcción de un Sistema de Protección Social más amplio y solidario. También será necesaria la innovación constante en la gestión de las políticas públicas en los próximos años. Entre las innovaciones requeridas están las informaciones y estudios para orientar las políticas públicas.

Cuadro 1 – Tendencias sociales más generales señaladas por los Indicadores Sociales

- La extrema pobreza y la pobreza monetaria –definidas a partir de la línea de 70 y 140 reales en junio de 2011, respectivamente- presentaron una fuerte inflexión entre 1993 y 1995 y después, de forma sistemática, a partir de 2003 hasta 2014;
- La extrema pobreza pasó de un nivel de 13,5% en 1992 a 2,5% en 2014;
- En las mismas referencias, la pobreza monetaria cayó del 31% a 7%;
- El Hiato y la Severidad de la extrema pobreza y pobreza están igualmente en disminución, llegando cerca del 1% en 2014;
- En términos cuantitativos, la contingencia de personas en extrema pobreza pasó de 19,6 millones a 5,1 millones en el período, con caídas intensas entre 2002 y 2009 (40%) y de 2009 a 2014 (33%);
- El contingente de pobres pasó de 45,2 millones a 15,1 millones entre 1992 y 2014, con caídas igualmente expresivas entre 2002-2009 (40%) y 2009-2014 (40%), contextos económicos bastante diversos, vale registrar;
- Considerando el indicador de pobreza multidimensional crónica –combinación de bajo ingreso, por debajo de 140 reales y privación de 4 o más servicios urbanos o bienes durables (Ver ETEC 06-2015)-, la evolución es aún más expresiva, ya que el nivel pasa de 19,5% (27 millones) en 1992 a 1% (2,1 millones) en 2014;
- El análisis de la evolución de los cuantitativos de los demás tipos de pobreza multidimensional revela la inflexión sistemática y acentuada en los años 2000, persistiendo incluso después de 2009;

- La desigualdad de ingreso domiciliario *per cápita*, medida por el Índice de Gini, pasa de un nivel de 0,605 en 1993, descendiendo a 0,593 en 2001 y desde entonces, de forma sistemática hasta 0,516 en 2014;
- Los cambios sociales revelados de acuerdo a los indicadores analógicos (relativos a la estructura de clases de ingresos, el perfil educacional, la ocupación y los atributos de la vivienda) ilustran transformaciones más amplias de la sociedad brasilera, más allá de la pobreza monetaria y multidimensional;
- La estructura de la población por clases de ingresos *per cápita* exhibe una significativa contracción de la base, de ingresos más bajos y una ampliación de los segmentos medios y alto entre 1992 y 2014;
- La pirámide educacional presenta un cambio aún más expresivo, invirtiéndose en este período;
- El perfil ocupacional –revelado por las categorías de ocupación formal-informal o estratos socio-ocupacionales- revela un cambio semejante, evidenciando transformaciones estructurales del mercado de trabajo brasilero;
- El acceso a servicios urbanos esenciales –agua, saneamiento, energía y recolección de basura- y la posesión de bienes durables, también revelan cambios expresivos entre 1992 y 2014.

3. A modo de conclusión: nuevos indicadores para captar efectos – y no efectos – de las políticas sociales

Al tiempo que los indicadores aquí presentados revelan la potencialidad de la Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios para ilustrar la intensidad de los cambios sociales en el país, demuestran también la necesidad de producir análisis e informes sociales con otras métricas sociales más sensibles al estadio de desarrollo del país y del grado de estructuración del sistema de políticas sociales existentes.

La intensidad de los cambios sociales está instalando desafíos adicionales en los indicadores y las métricas clásicas empleadas para acompañarlos. La Medición de la Desigualdad, de la Pobreza Multidimensional y de la Pobreza Monetaria requieren un perfeccionamiento de los indicadores sociales existentes e incluso la proposición de nuevos indicadores que superen, por un lado, las limitaciones de las fuentes de datos y, por otro, la falta de sensibilidad de algunas propuestas existentes para captar los efectos de las políticas sociales implementadas en el país. Por un lado, los avances contra el hambre, la pobreza y la desigualdad han sido tan significativos que las métricas existentes necesitan pasar por mejoras; por otro, las políticas diseñadas para mitigar los determinantes de estas inequidades han contemplado tantos ejes de

intervención que los indicadores sociales tradicionales no están siendo suficientes o sensibles para la captación de los avances.

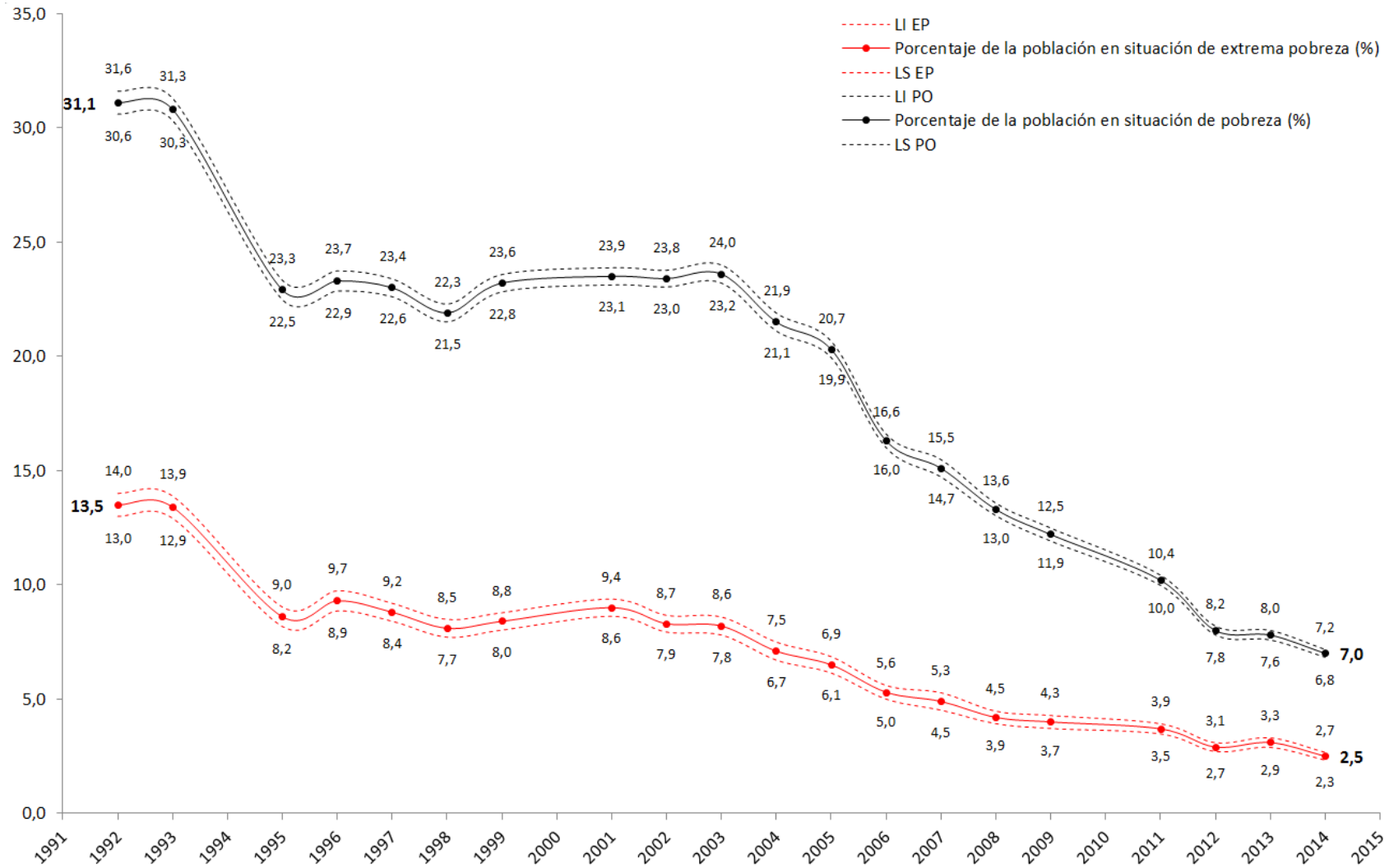
El IDH, el Índice de Gini de Ingresos y la Tasa de Pobreza, necesitan pasar por mejoramientos metodológicos y/o conceptuales; de lo contrario no se prestarán al papel, que en el pasado tuvieron, de dimensionar públicos destinatarios o gravedad de las inequidades sociales existentes en el país. No se podrán medir los avances y efectos de nuestras políticas con un IDH sin incorporación de nuevas dimensiones que reflejen los efectos más directos de las políticas de combate de la pobreza; con un Índice de Gini que no incorpore bienes y servicios públicos que resultan en efectos indirectos de ingresos por la disponibilidad de una casa propia con el *Mi Casa, Mi Vida* o el acceso a la Educación Técnica y Superior como ProUni o Universidades Públicas; con Tasas de Pobreza que no consideren los problemas de captación de ingresos en investigaciones domiciliarias y no incorporen algún tipo de mejoramiento técnico de imputación de casos típicos de “falso ingreso cero” o “sin declaración de ingresos”, para no hablar del subregistro de familias receptoras de subsidios gubernamentales.

Estas han sido las motivaciones de cuatro talleres realizados por la SAGI desde agosto de 2014, con la participación de técnicos del MDS y diversas instituciones de investigación y organismos multilaterales como IBGE, IPEA, CEPAL, Universidades brasileras, DIEESE, FGV y el Banco Mundial. Estos talleres han proporcionado un rico y plural ambiente técnico para discutir aspectos metodológicos y sustantivos acerca de indicadores y medidas que puedan captar la intensidad de cambios sociales que se vienen procesando en Brasil en los últimos años, como recogen las temáticas tratadas: en agosto de 2014, en Río de Janeiro, el Taller Técnico “Dimensionamiento y caracterización de la pobreza en el contexto de su superación: los límites de los indicadores clásicos y las nuevas propuestas metodológicas”; en noviembre, también en Río de Janeiro, el Seminario “Registros administrativos e investigaciones muestrales en el seguimiento y la evaluación de políticas sociales y de superación de la pobreza”; en agosto de 2015, en Brasilia, el Taller Técnico “Pobreza Multidimensional: en busca de convergencias conceptuales y metodológicas para la construcción de Indicadores de Políticas de Combate y Superación de la Pobreza”, y en diciembre; también en Brasilia, el Taller Técnico “Pobreza y Desigualdad en Brasil: indicadores y tendencias de 1992 a 2014”².

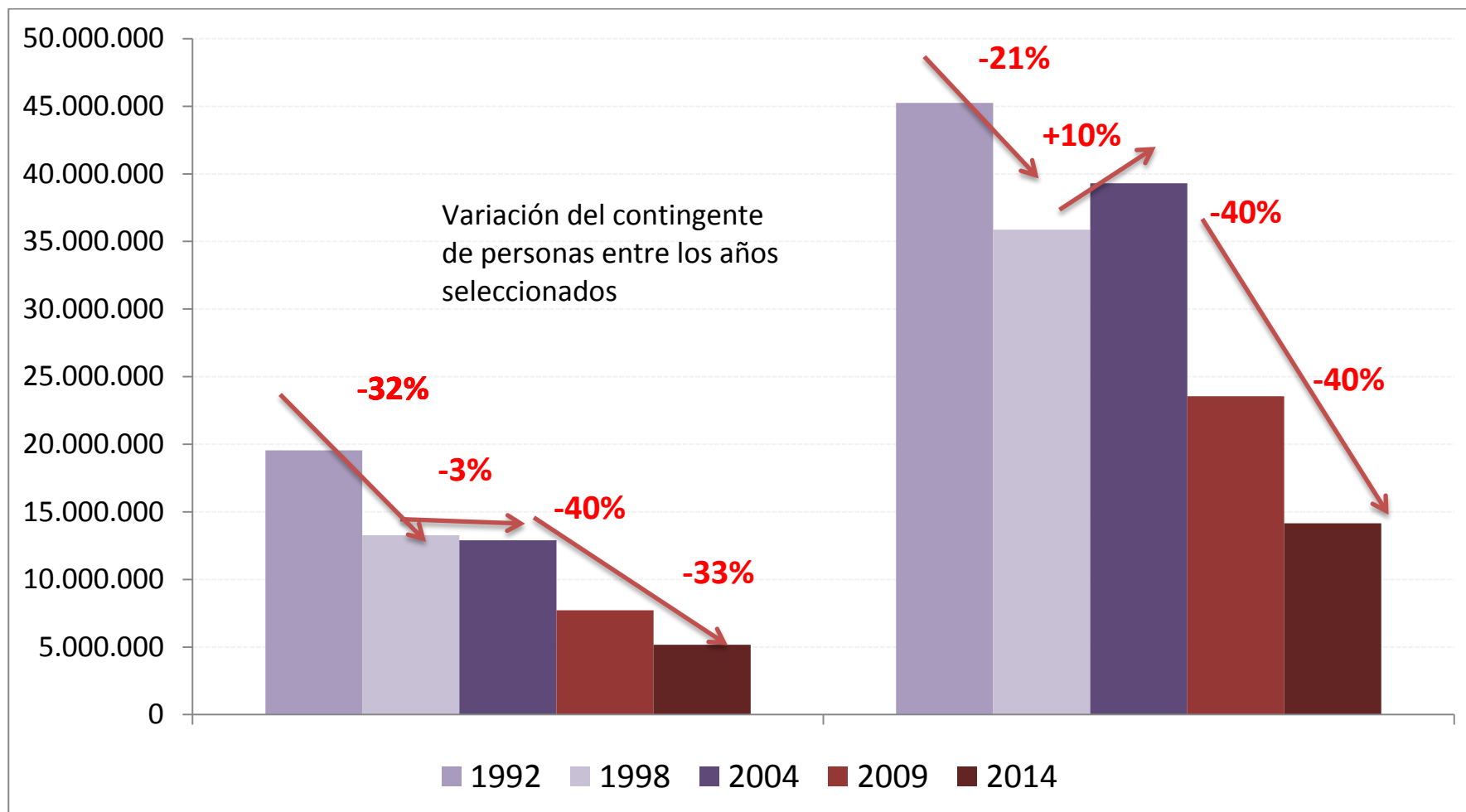
² Vea el www.wwp.org.br para noticias sobre estos eventos.

Mejorar los indicadores sociales ya existentes, producir otras métricas más sensibles a las políticas y programas implementados es uno de los desafíos de la SAGI y de otras instituciones abocadas al campo de la formulación y evaluación de políticas públicas en los próximos años.

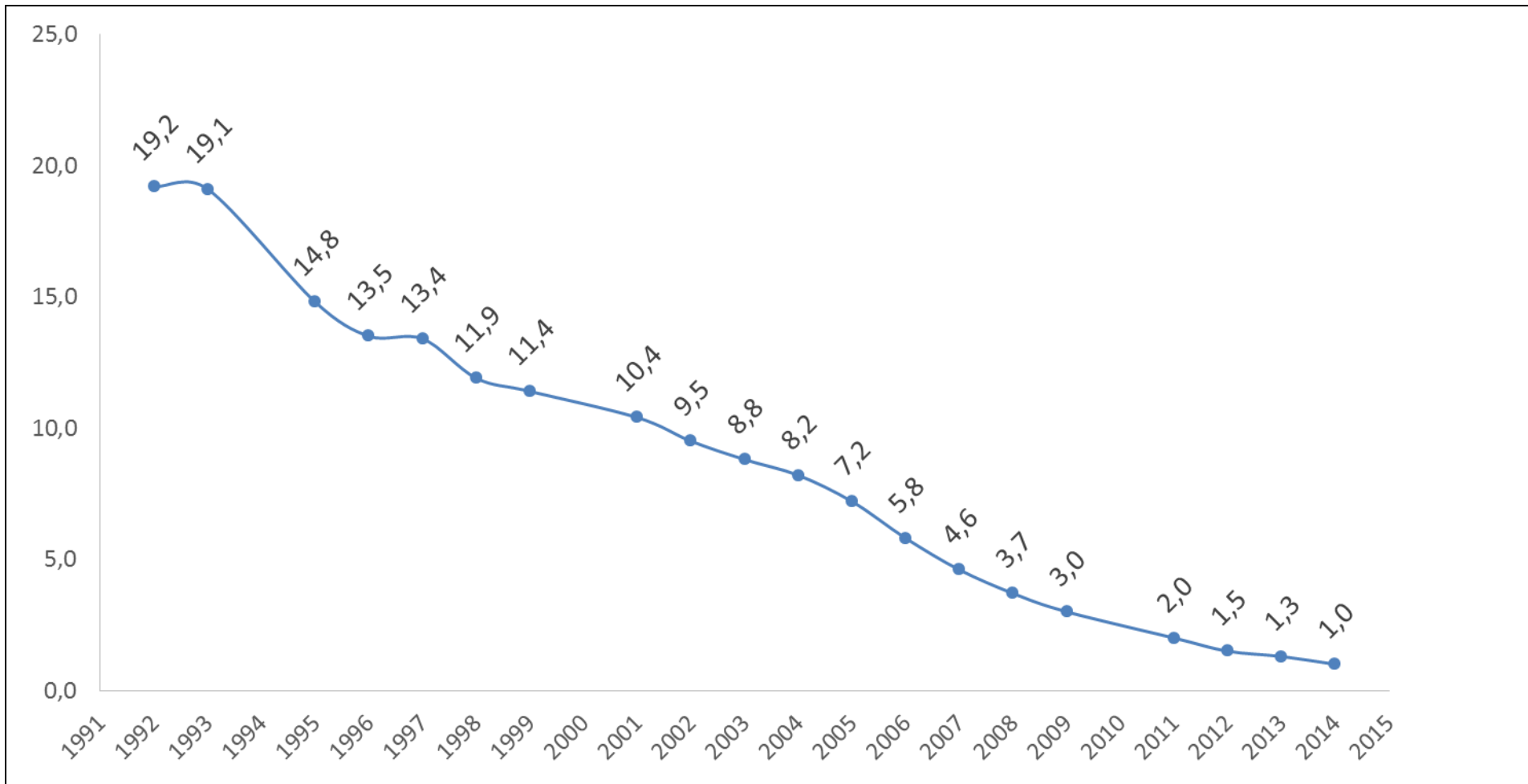
**1. Evolución de la Extrema Pobreza y Pobreza (%), con límites de los Intervalos de Confianza a 95%
Brasil 1992 a 2014 (Líneas de 70 y 140 reales en junio de 2011, actualizados por el INPC, Ver ETECs 08 y 15 de 2014)**



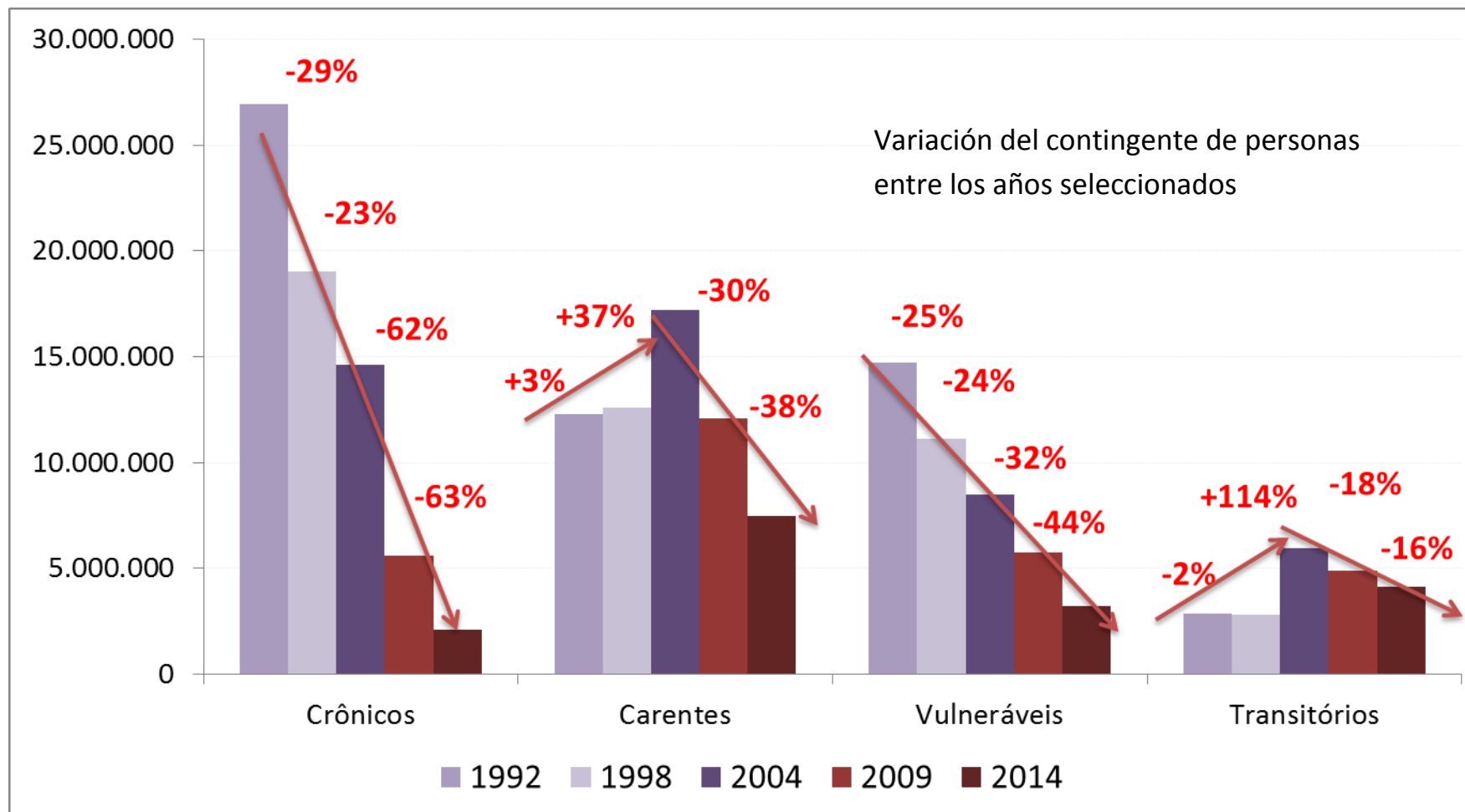
2. Evolución del Contingente de Personas en Extrema Pobreza y Pobreza y variación relativa en los años seleccionados
 Brasil 1992 a 2014 (Líneas de 70 y 140 reales en junio de 2011, actualizados por el INPC)



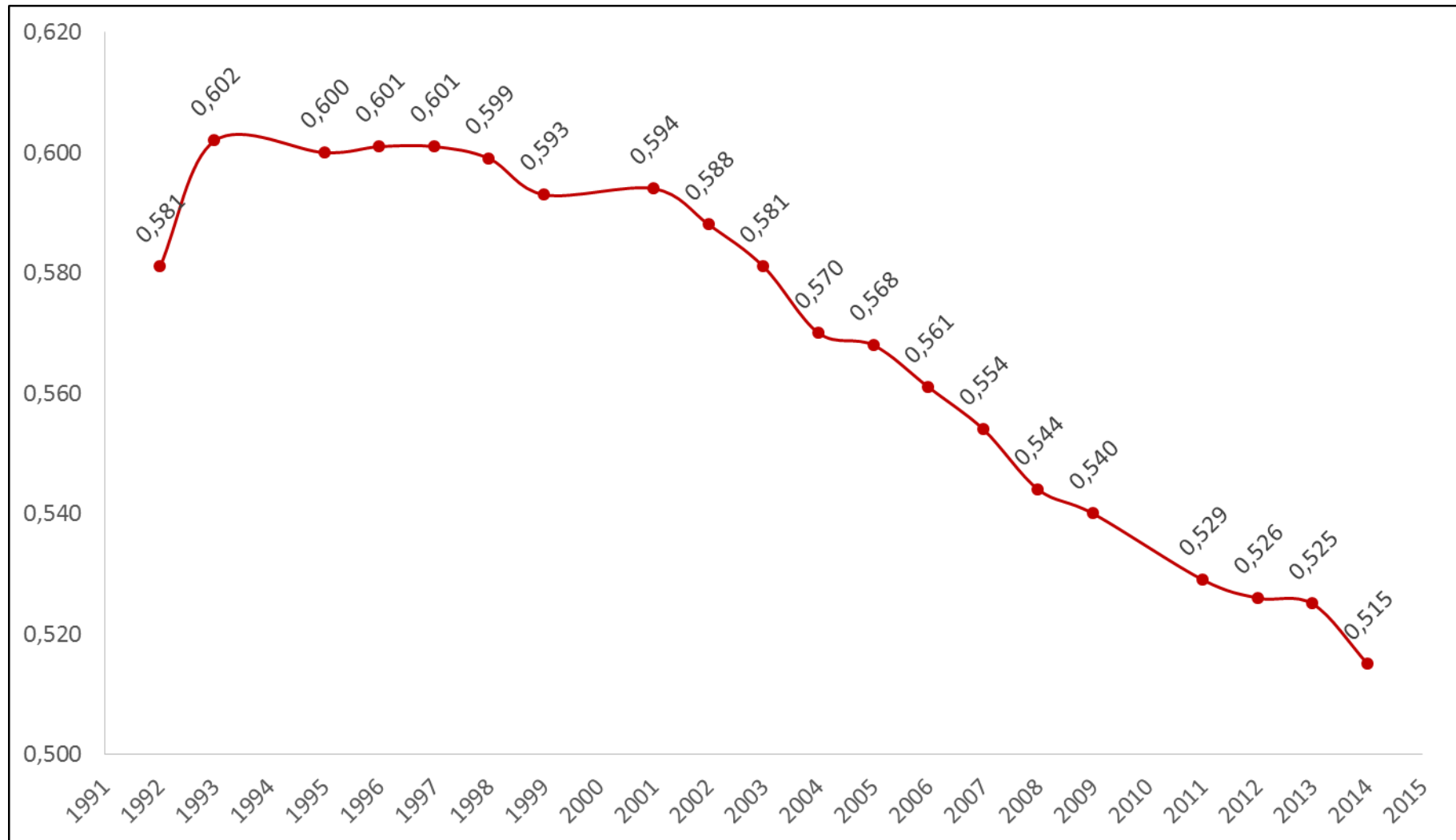
3. Evolución de la Pobreza Multidimensional Crónica (%) (Propuesta de técnicos BIRD)
Brasil 1992 a 2014 (Ver ETECs 01 y 06 de 2015, Cuaderno de Estudios Desarrollo en Debate n.21)



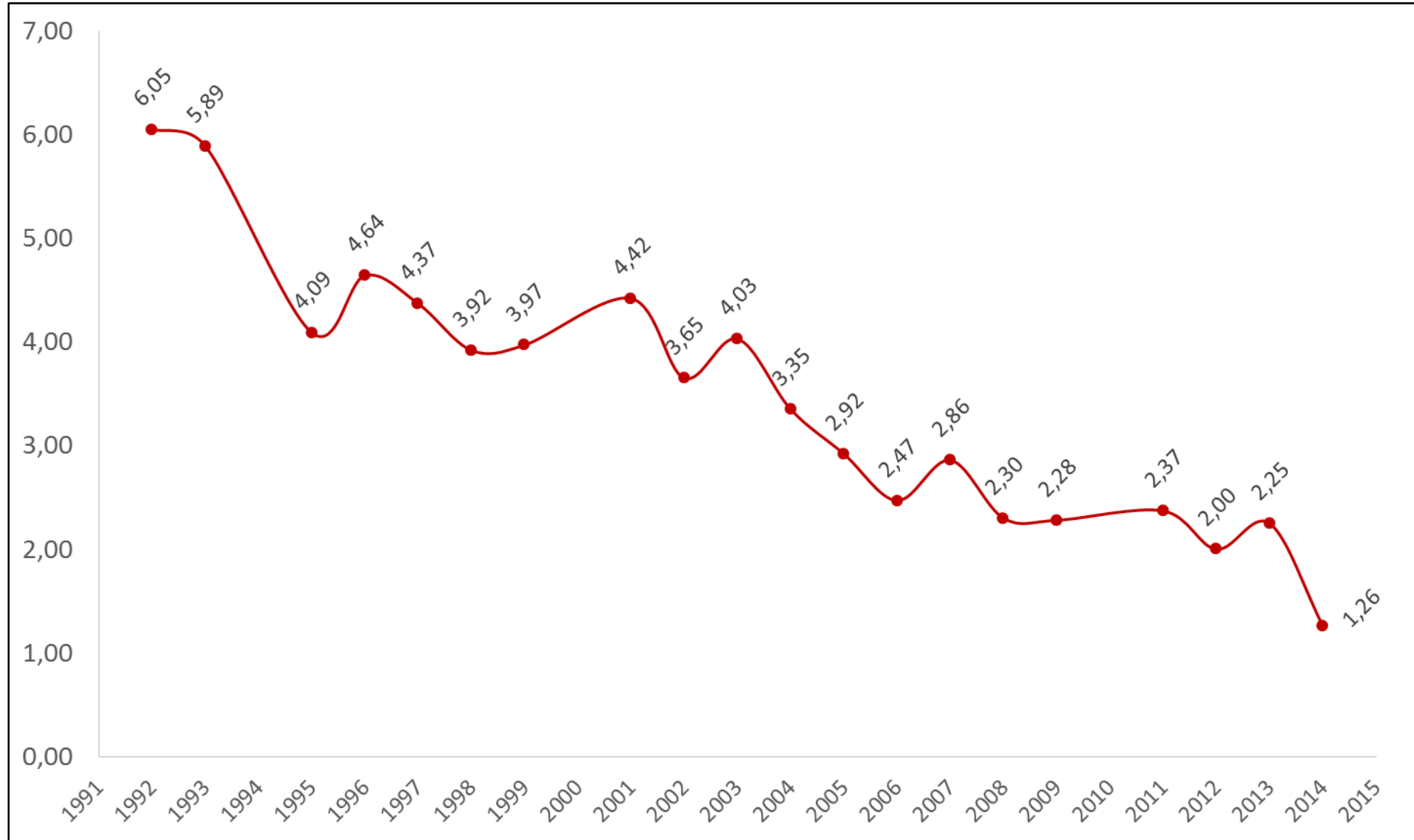
4. Evolución del Contingente de Personas en diversos tipos de Pobreza Multidimensional en los años seleccionados
Brasil 1992 a 2014 (Ver ETECs 01 y 06 de 2015)



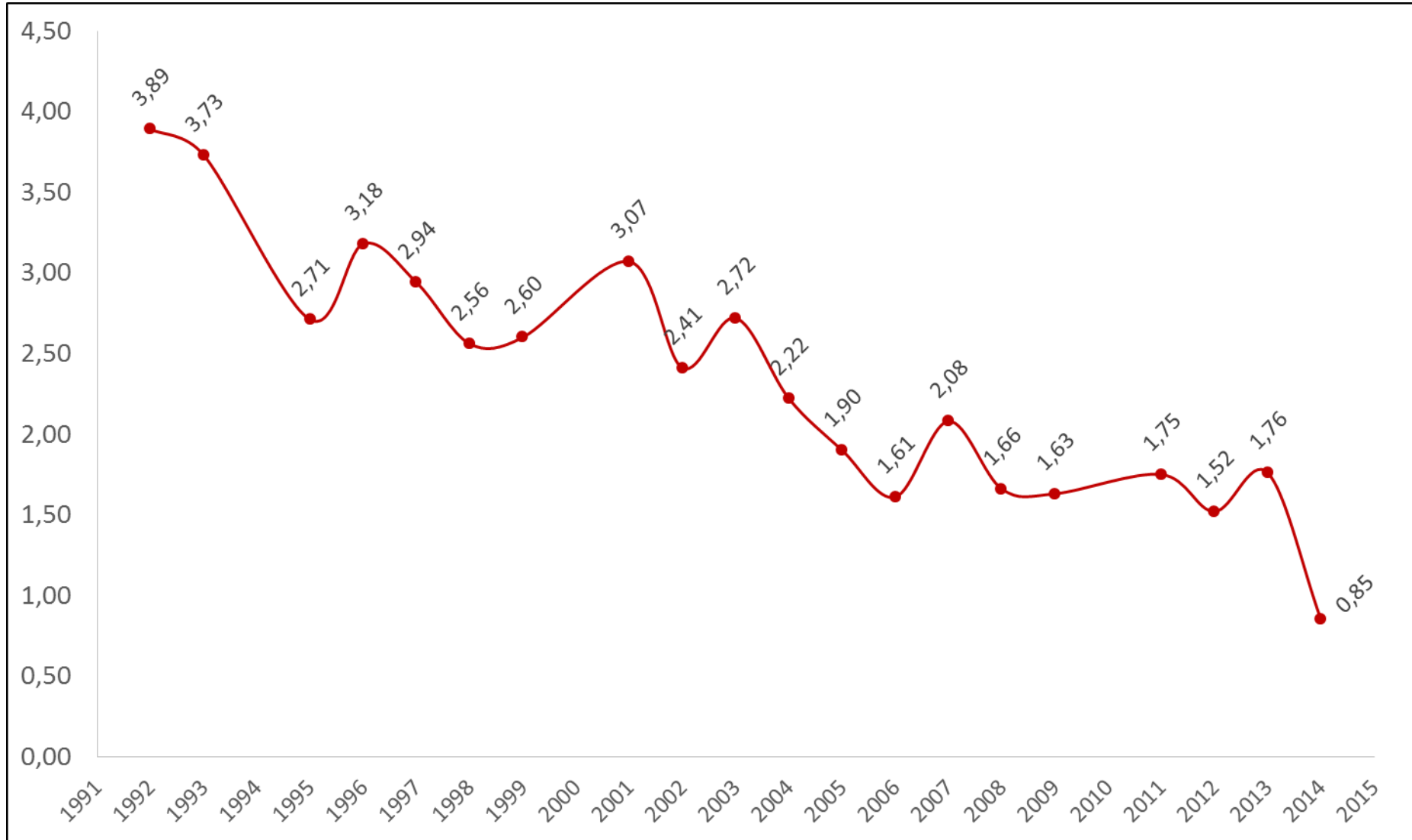
5. Evolución de la Desigualdad de Ingreso Domiciliario *Per Cápita* por el Índice de Gini Brasil 1992 a 2014



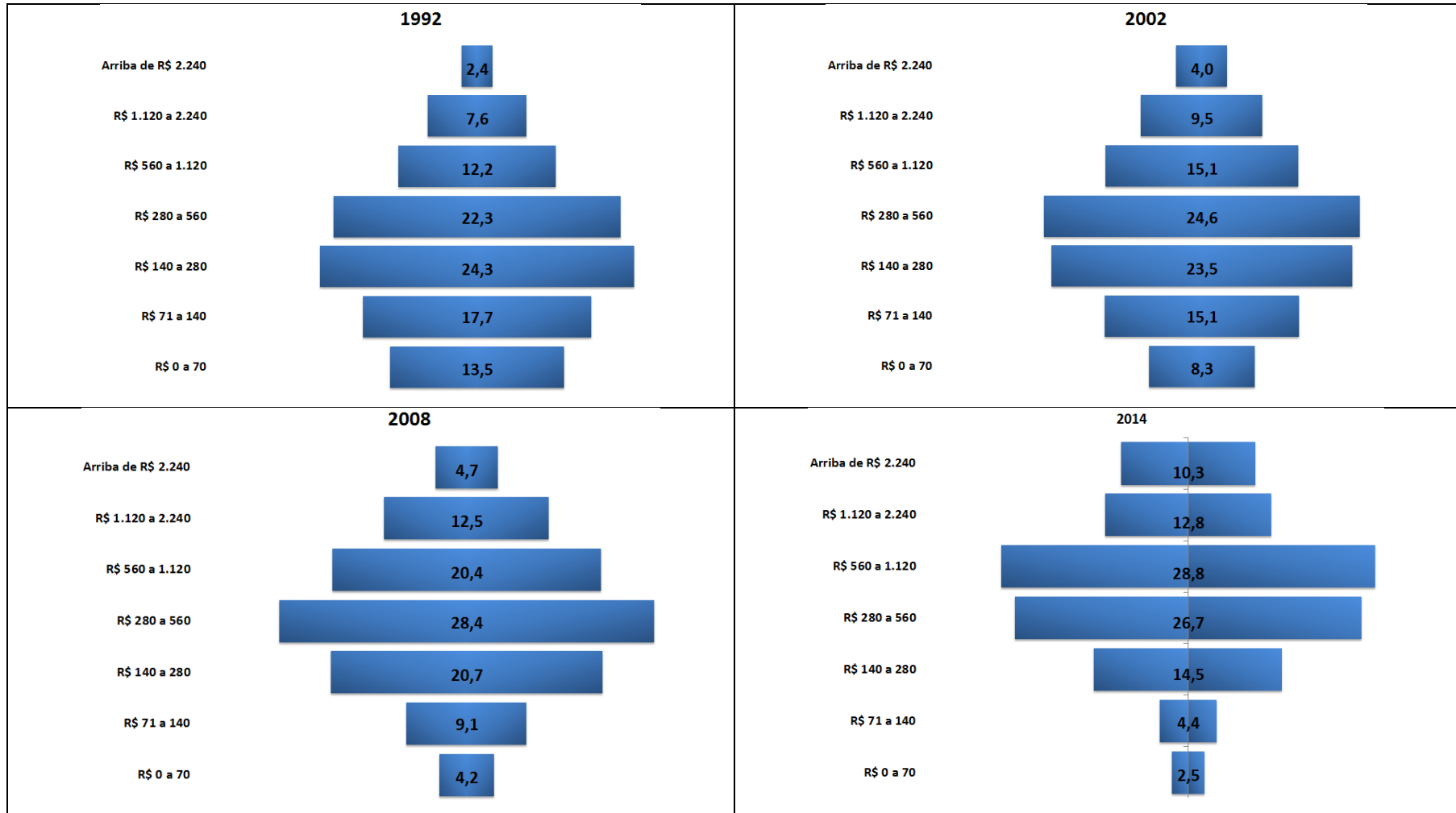
6. Evolución del Hiato de Extrema Pobreza (%)
Brasil 1992 a 2014



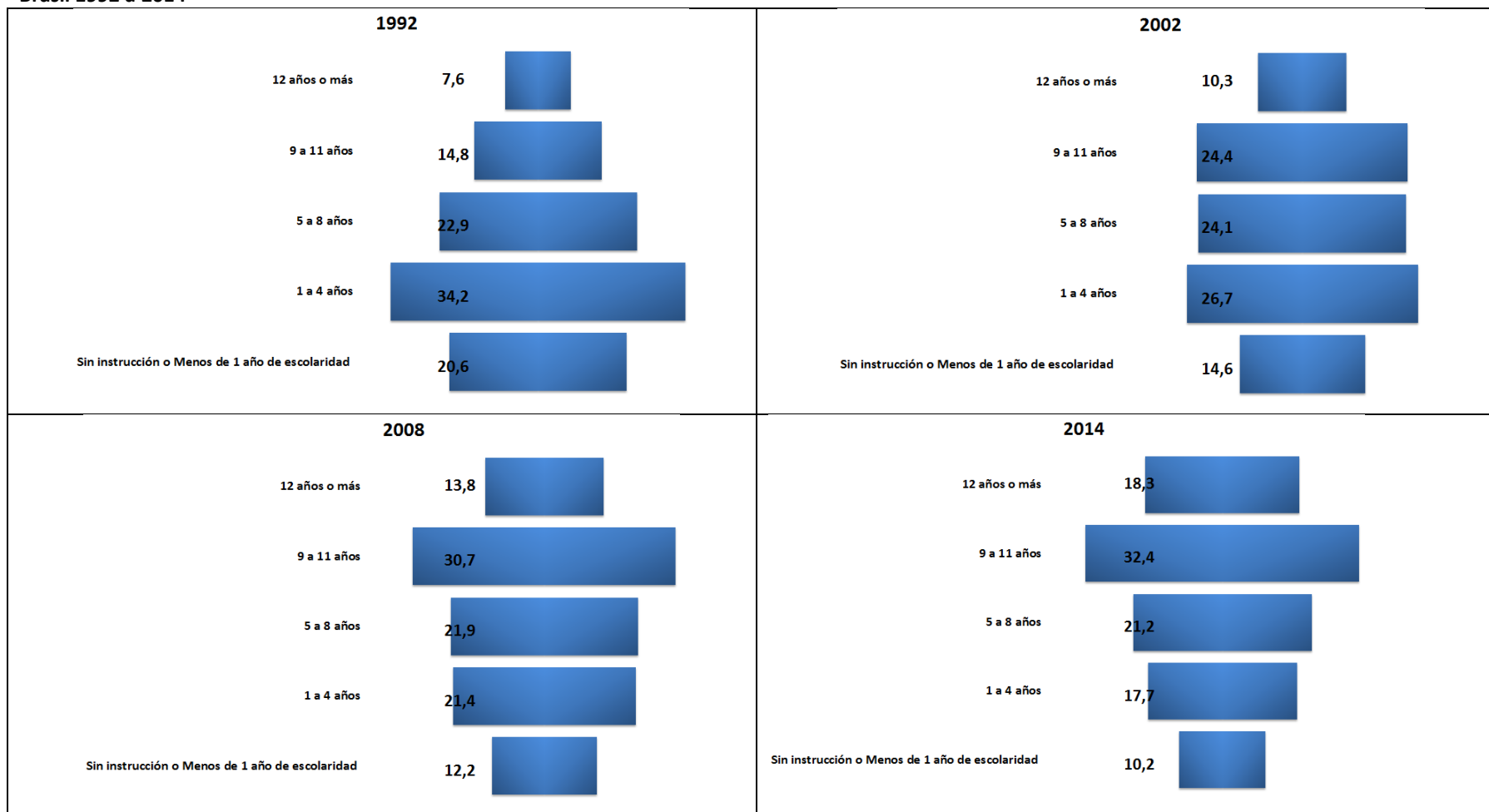
7. Evolución de la Severidad de la Extrema Pobreza (%)
Brasil 1992 a 2014



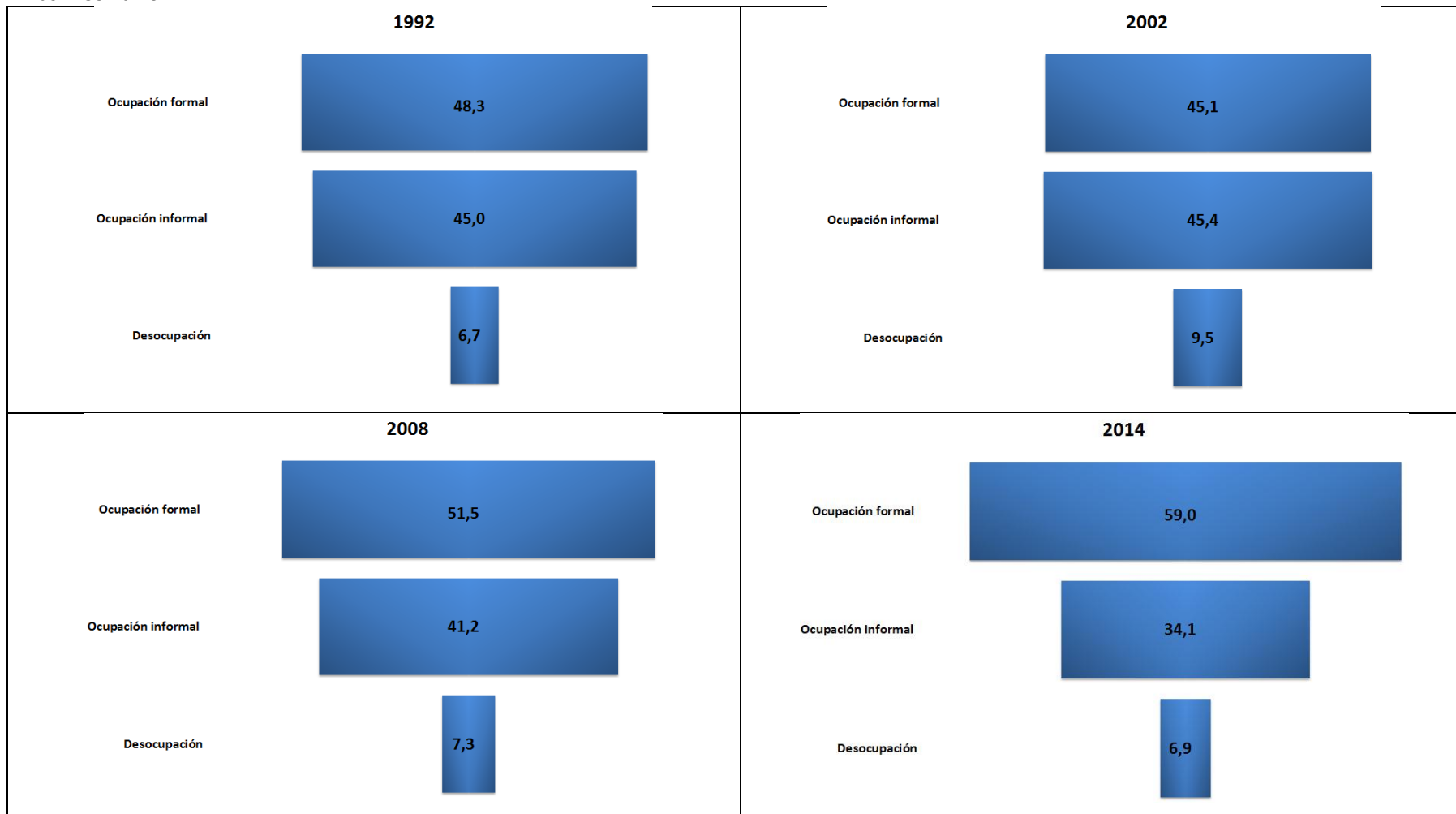
8. Evolución de la Estructura de la Población por Clases de Ingreso Domiciliario *Per Cápita* (%) en los años seleccionados Brasil 1992 a 2014



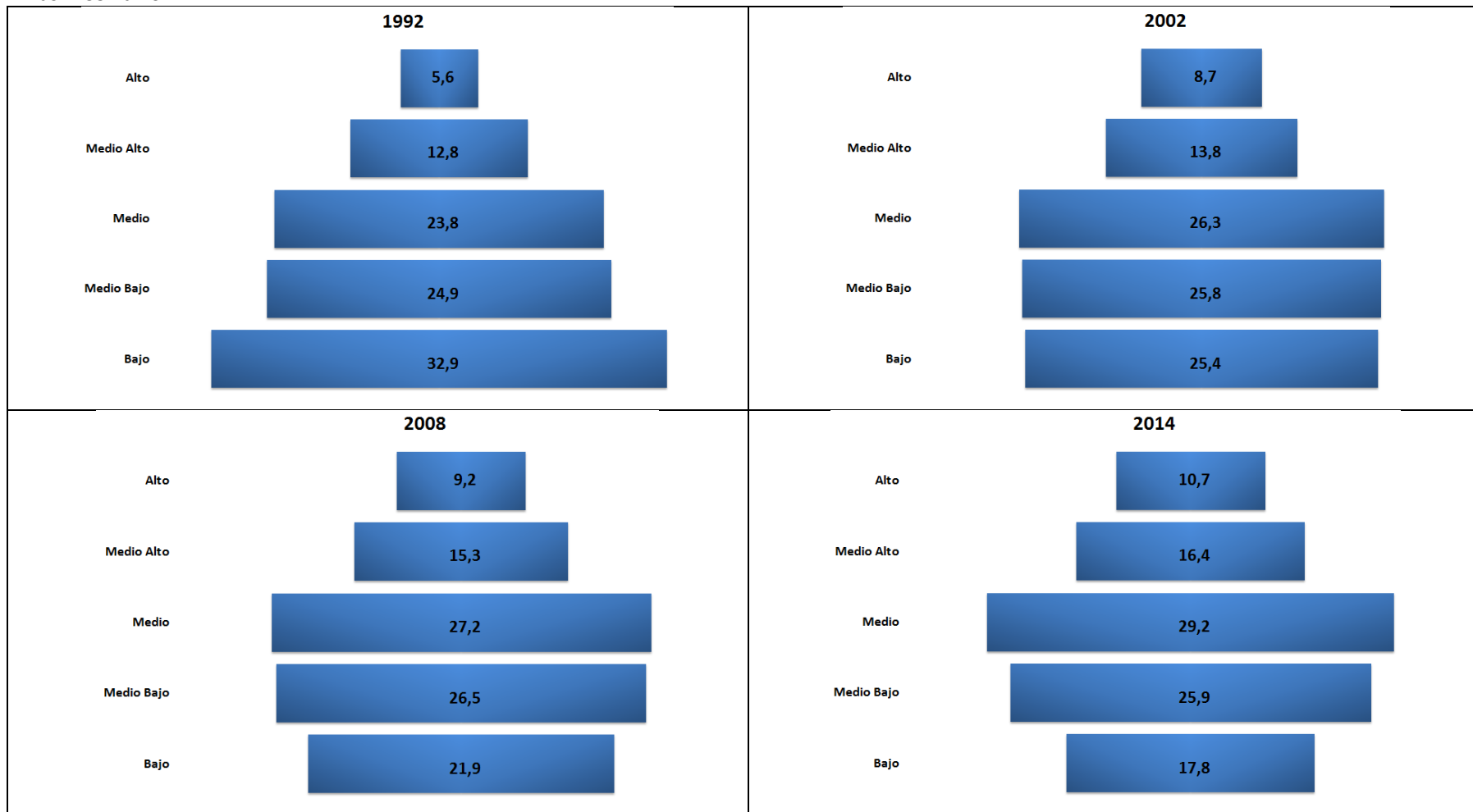
9. Evolución de la Estructura de la Población de 18 años o más por Clases de Escolaridad (%) en los años seleccionados
Brasil 1992 a 2014



**10. Evolución de la Estructura de la Población Económicamente Activa de 16 años o más (%) en los años seleccionados
Brasil 1992 a 2014**

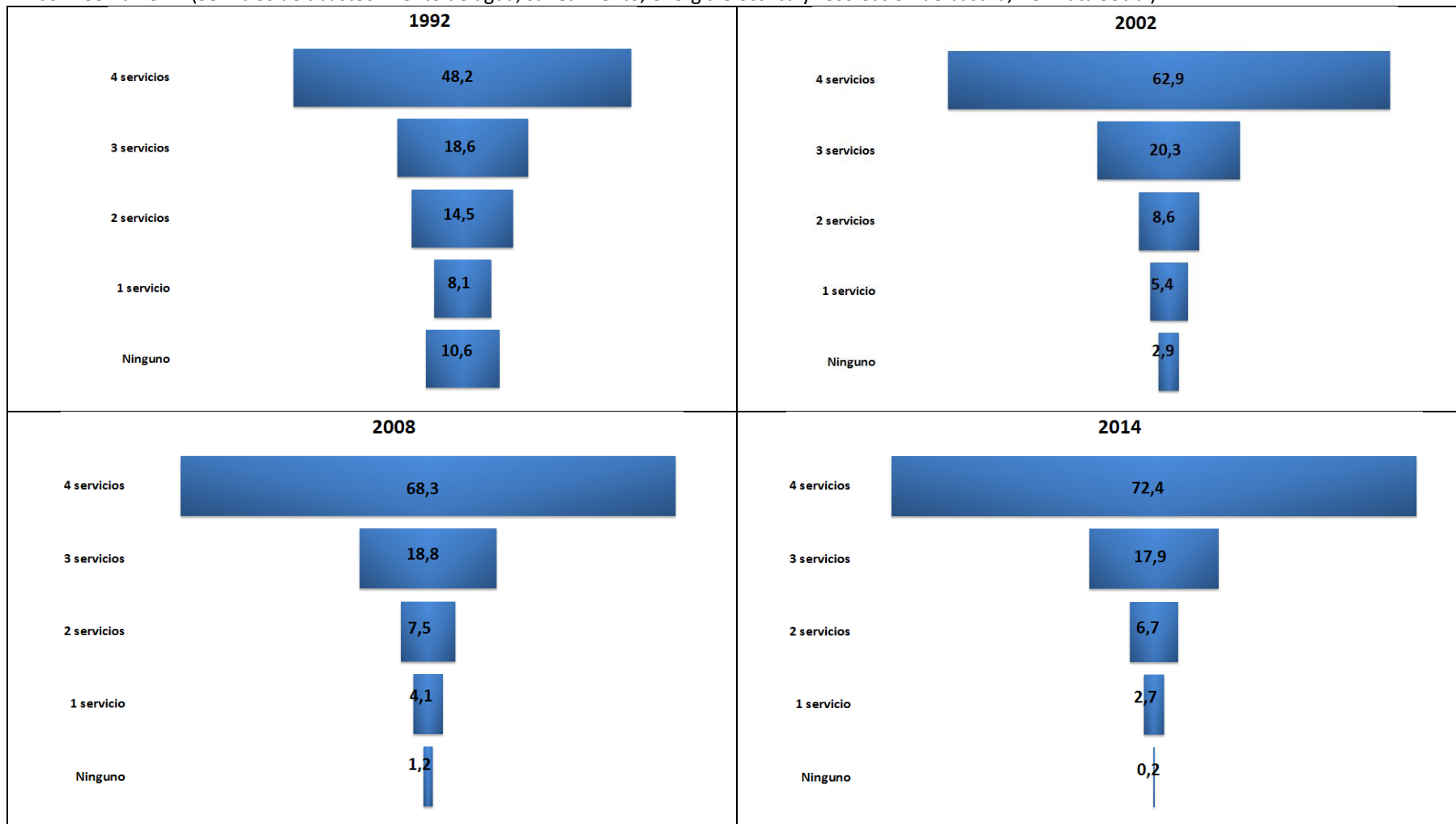


11. Evolución de la Estructura de la Población Ocupada de 16 años y más por Estratos Socio-ocupacionales (%) en los años seleccionados Brasil 1992 a 2014



12. Evolución de la Estructura de los Domicilios por Acceso a Servicios Esenciales (%) en los años seleccionados

Brasil 1992 a 2014 (Servicios de abastecimiento de agua, saneamiento, energía eléctrica y recolección de basura, Ver Data Social)



13. Evolución de la Estructura de los Domicilios por Existencia de Bienes Durables (%) en los años seleccionados Brasil 1992 a 2014 (Cocina, heladera, lavarropas, televisor, teléfono fijo o celular)

