

Desigualdad y desarrollo en la agenda de los legisladores brasileños

NÚMERO 44

DICIEMBRE - 2012

Por Rodrigo Rodrigues-Silveira, rodrodr@gmail.com, Universidad de Salamanca

América Latina ha presentado en los últimos años una tendencia manifiesta de crecimiento económico y reducción de la desigualdad social entre sus ciudadanos. La literatura sobre el tema apunta tres grandes causas para tales fenómenos. La primera es la valorización internacional de los productos primarios (*commodities*) como factor de crecimiento económico, lo que ha permitido, a su vez, la incorporación de una mayor proporción de personas al mercado de trabajo, facilitando la redistribución y el consumo (Gasparini y Lustig 2011; CEPAL 2010; World-Bank 2004). La segunda consiste en el crecimiento de la incorporación de trabajadores al mercado laboral formal y el aumento sostenido de los salarios mínimos. La tercera, corresponde a las políticas de transferencia condicionada de renta, cuyos principales resultados han sido la reducción de la pobreza absoluta y la creación de nuevas clases medias, algo que ha incidido sólo indirectamente sobre la desigualdad (Cornia y Martorano 2010; Cornia, Gómez-Sabaini, y Martorano 2011).

No obstante, aunque la literatura señale tales hechos, poco o casi nada se ha indagado sobre la percepción y el papel de las élites políticas de Brasil en la promoción del desarrollo económico y la reducción de las desigualdades sociales. ¿Existe algún consenso entre tales elites sobre el papel de las entidades públicas en estas dos últimas áreas? ¿Cómo los parlamentarios brasileños valoran la necesidad de políticas económicas de estímulo a la producción como la inversión en infraestructuras, políticas laborales y de desarrollo tecnológico? ¿Hasta qué punto la desigualdad es un problema a ser combatido?

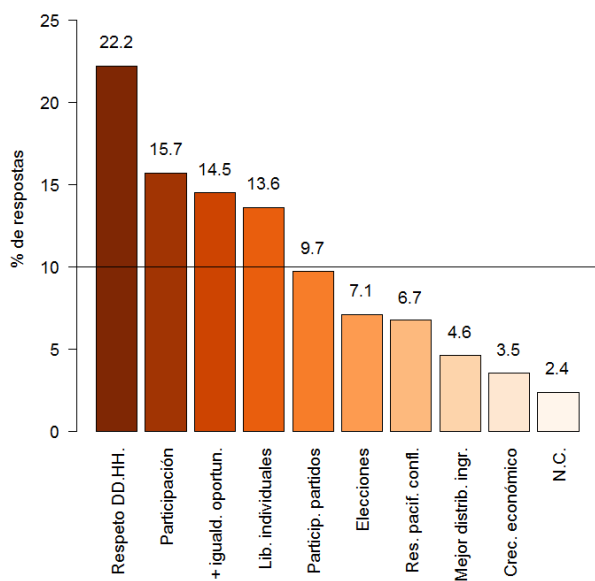
El objetivo de este boletín consiste en explorar estas cuestiones utilizando como fuente de información las entrevistas con diputados federales en Brasil durante el año 2010 llevadas a cabo en el marco del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). En particular, se argumentará que las elites parlamentaria brasileñas conciben la acción del estado dentro del marco de políticas redistributivas y, más específicamente, sociales, percibiendo como menos centrales reformas y políticas de carácter económico que afecten la distribución primaria del ingreso y que promuevan desarrollo.

El modo con que las élites asocian igualdad y crecimiento al régimen democrático y qué esfuerzo creen necesario para garantizar su obtención constituye, por tanto, el eje central de este análisis. Dentro de este marco, se examinarán cuatro aspectos o dimensiones centrales: (a) la asociación entre el régimen democrático e igualdad o crecimiento; (b) el desarrollo económico y la desigualdad como problemas políticos centrales que deben recibir atención pública; (c) cuál debe ser el rol prioritario del Estado y si este está relacionado con alguno de los dos temas investigados aquí; y (d) cuáles deben ser las reformas fiscales y las prioridades de gasto del estado brasileño.

En cuanto a la relación entre democracia, desarrollo y desigualdad, se puede observar que las élites brasileñas no asocian de inmediato ni uno ni la otra en su percepción de cuáles son las principales ventajas de un régimen democrático (gráfico 1). Incluso, se verifica justo lo contrario, los temas de crecimiento y mejor distribución del ingreso se encuentran en las últimas posiciones (sólo en frente de la no respuesta). Para las élites, el régimen democrático consiste más en una forma de garantizar derechos civiles y oportunidades de participación política que un mecanismo promotor de mayor bienestar e igualdad social.

Cuando se pasa al análisis de los principales problemas del país (gráfico 2), emergen algunos patrones interesantes. En primer lugar, se destaca la constante referencia a problemas que constituyen la pauta actual de los medios de comunicación y de la opinión pública en general sobre los obstáculos enfrentados por el país. La seguridad ciudadana, la sanidad, la educación, la corrupción y la violencia, se encuentran entre los más importantes. Los temas relacionados al crecimiento económico, al empleo y la igualdad reciben referencia mucho menos importante.

Gráfico 1: Ventajas de la democracia

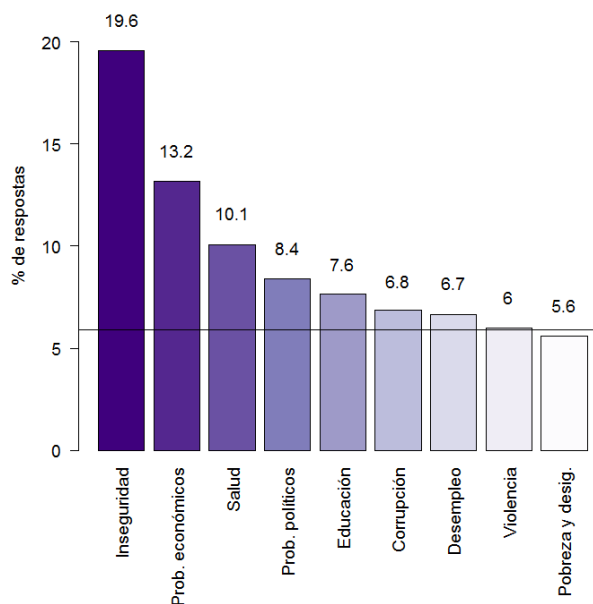


Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2010)

Aunque los problemas económicos constituyan la segunda categoría de referencia, cabe señalar el carácter predominantemente reactivo de la percepción de la economía. La economía pasa a ser objeto de preocupación política sólo a partir del momento en que se vuelve un problema social y necesita una acción correctiva por parte del poder público. Esta interpretación se refuerza por el hecho de que, entre los 17 problemas identificados como clave para el país, la inversión en infraestructuras aparece en la 12ª posición, la redistribución de la riqueza en la 15ª y el desarrollo tecnológico la última posición.

Cuando son preguntados por la importancia de 1 a 10 (de menos a más importante) que dan a algunos de los problemas listados individualmente, se observa un patrón muy semejante (tabla I). La seguridad ciudadana, educación, sanidad y corrupción aparecen entre los primeros de la lista como temas prioritarios de intervención pública. Los temas económicos son mencionados, pero su posición resulta secundaria frente a los problemas de seguridad, de educación y sanidad.

Gráfico 2: Principales problemas del país



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2010)

Tabla I: Importancia de los principales problemas del país

Problema	Media
Narcotráfico	8,7
Inseguridad ciudadana y delincuencia	8,6
Educación	8,6
Salud/ Seguridad social	8,4
Corrupción	8,3
Medio ambiente	7,8
Desempleo y subempleo	7,6
Derechos de los grupos étnicos y culturales	6,9
Inflación	6,3
Estancamiento de la actividad productiva	6,3
Violencia política	5,6
Conflictos entre los poderes del estado	5,5
Relaciones con las Fuerzas Armadas	5,2
Deuda externa	4,8

Nota: el valor representa la media del grado de acuerdo del diputado con la afirmación, siendo 1 para poca importancia y 10 para mucha importancia

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2010)

Cabe resaltar, por tanto, que los temas económicos sí están en la agenda de las élites parlamentarias, pero ocupan un lugar secundario y desde luego no prioritario en su discurso. Además, resulta imperioso señalar los límites de la utilización de una encuesta de opinión en un momento particular del tiempo. Por ejemplo, si estos datos hubieran sido generados en la primera mitad de la década de 1990, seguramente los temas de inflación, deuda externa y desempleo aparecerían entre los más importantes entre la agenda de los legisladores. En ese sentido, lo que sí se destaca aquí es que, en la actualidad, tales temas han dejado de ser centrales en la atención de las élites en favor de otros de carácter más social y de ciudadanía.

Otro elemento a destacar consiste en la divergencia entre la agenda del Ejecutivo y la del Legislativo. En los últimos años el estado brasileño ha lanzado iniciativas de amplia envergadura para la inversión en infraestructuras y promoción del desarrollo –como ha sido el caso del Programa de Ayuda al Crecimiento (PAC) y del más reciente Programa de Inversión en Logística (carreteras y ferrocarriles)–. Sin embargo, el examen de las respuestas de los diputados sugieren que tales iniciativas chocan contra la percepción de los legisladores sobre la importancia de estas medidas entre los problemas políticos del país y refuerzan el hecho del Ejecutivo como principal actor con iniciativa política.

Lo que queda claro es que no existe un consenso establecido entre los diversos poderes sobre la importancia de llevar a cabo políticas de desarrollo y la reducción de las desigualdades por la vía de las políticas económicas. Como señala la tabla 2, los legisladores entienden el papel del estado como promotor de la igualdad por medio de políticas redistributivas mucho más que por cambios en la estructura primaria de la distribución de la riqueza en la economía del país.

Tabla 2: Papel del Estado en diferentes áreas

Área	Media
Implantar políticas para reducir la desigualdad	6,3
Proveer servicios sanitarios	6,1
Asegurar el bienestar de las personas	5,6
Proveer educación universitaria	5,6
Proveer pensiones y jubilaciones	5,4
Ser el responsable principal por crear empleo	3,8
Ser dueño de las empresas más importantes	2,4

Nota: el valor representa la media del grado de acuerdo del diputado con la afirmación, siendo 1 para discrepa totalmente y 7 para acuerda totalmente.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2010)

En una escala de 1 a 7, la implantación de políticas para confrontar la desigualdad social recibe un apoyo promedio de 6,3 de los legisladores. Al analizar los demás ítems se verifica que todos aquellos que reciben más de 5 puntos de apoyo de media son políticas de carácter redistributivo. La sanidad cuenta con 6,1; el bienestar (que tiene que ver directamente con el sistema de protección social) así como la educación universitaria presentan una media de 5,6; y la seguridad

social un 5,4.

Al pasar al papel del estado como actor económico, la situación cambia significativamente. Muchos menos diputados apoyan una acción clara de las instituciones públicas en la creación de empleo y menos todavía son favorables a la intervención directa por medio de empresas de capital controlado por el estado. En gran medida, dicho carácter anti-estatal en la actividad económica tiene que ver con el fracaso del modelo desarrollista previo a la crisis de la deuda y de la adopción del ideario neoliberal por parte de las élites políticas brasileñas.

Finalmente, es necesario analizar qué instrumentos de recaudación y prioridades de gasto son los más importantes para los legisladores brasileños a la hora de hacer frente a tales problemas. Antes de nada, cabe señalar el enorme consenso existente entre las élites parlamentarias en lo que se refiere a la urgencia de una reforma fiscal. Más del 99% de los entrevistados han afirmado que tal reforma es necesaria y debe ser llevada a cabo.

Cuando se pasa al examen de qué tipo de reformas se necesita, también se puede observar cierta congruencia en dos potenciales soluciones: (a) controlar la evasión de impuestos (el 38,4% de los respondientes); y (b) reducir la carga tributaria (el 36,8%). En ese sentido, la carga tributaria y la evasión –mucho más que la estructura fiscal más o menos progresiva – son los principales problemas del sistema de impuestos brasileño (gráfico 3).

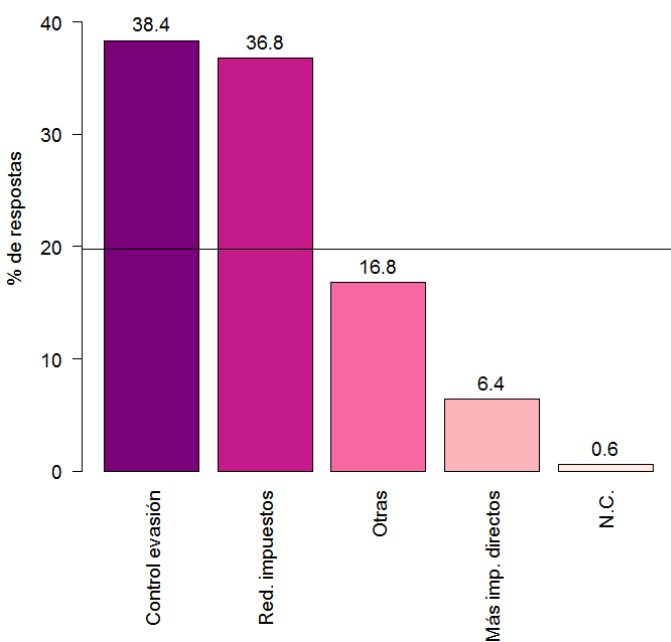
Varios estudios han demostrado como la base impositiva del sistema tributario brasileño presenta una elevada proporción de impuestos indirectos (Giambiagi y Além 2008; Serra y Afonso 2007; Rezende y Afonso 2002). Tales tributos, que inciden, en su mayor parte, sobre el consumo, afectan mucho más a los pobres que a los ricos. La proporción de la renta pagada en impuestos por las clases bajas es muy superior que la misma fracción de las clases medias y alta. Esto revela un sistema regresivo que termina actuando como reproductor de las desigualdades.

Al enfocar la solución en el control de la evasión y la reducción de la carga de impuestos, los legisladores no tocan el punto central del problema de los efectos perversos del sistema tributario sobre la desigualdad y terminan favoreciendo soluciones más fáciles desde el punto de vista de la aprobación política de reformas, dado que es mucho más difícil subir impuestos que reducirlos y se resiste más a la implantación de tributos directos que indirectos.

La percepción de que el gobierno debe reducir impuestos también conforma un obstáculo a la inversión pública y al desarrollo. Aunque el 99% de los diputados estén convencidos de que una reforma fiscal es necesaria, la mayor parte atribuye el problema a la carga tributaria en sí misma y al modo en que ésta incide sobre diversos sectores de la economía. Las soluciones de cortar impuestos, por un lado, y de vigilar y castigar a los que no pagan, por otro, no resuelve el problema de fondo que es el modo con que el mismo sistema tributario termina gravando de forma doble y a veces triple un mismo producto, reduciendo su competitividad en el mercado.

Solamente el 16,8% de los que contestaron a la encuesta han mencionado alguna otra medida que no fuese mejorar la gestión tributaria o cortar impuestos, otro 6,4% ha sugerido el aumento de impuestos directos (incidentes sobre la renta y, por eso, más progresivos). De cualquier modo, queda clara la opción de los diputados por las soluciones políticamente más sencillas y técnicamente menos complejas.

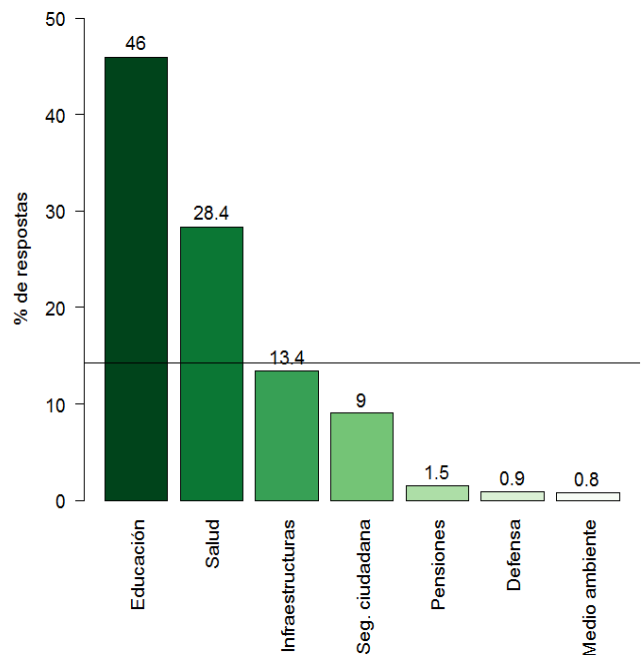
Gráfico 3: Reforma fiscal



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2010)

El último asunto a tratar es el gasto. Curiosamente, cuando se pasa al análisis de cuáles deben ser las prioridades del gasto los resultados presentan patrones muy curiosos. En primer lugar, se esperaría que la identificación de los problemas fuera un proxy o un indicador indirecto de cuáles serían las preferencias de los legisladores por la asignación de recursos. No es este el caso. El principal problema (como puede verse en el gráfico 2 y en la tabla 1) es la seguridad ciudadana. Al pasar a los datos de gasto (gráfico 4) se verifica que la educación, la sanidad e infraestructuras ocupan las tres primeras posiciones. Otras políticas con relevancia como la de medio ambiente, defensa (por el narcotráfico) y pensiones se quedan muy por debajo de las tres primeras.

Gráfico 4: Prioridades de gasto



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2010)

¿Qué explica este cambio tan abrupto y, en particular, por qué las infraestructuras pasan a tener tal relevancia? Se puede argumentar que por dos razones principales. La primera tiene que ver con el énfasis de los legisladores en percibir al estado como una institución responsable de proveer política social con carácter redistributivo. Tanto la educación como la sanidad en Brasil poseen un fuerte carácter universalista en su diseño y el acceso a estos dos servicios resulta claramente un factor de reducción de desigualdad.

La segunda tiene que ver con el hecho de que la agenda legislativa brasileña esté dominada por el Ejecutivo. Desde 2007, con el lanzamiento del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en el gobierno Lula, el Ejecutivo federal ha introducido en la agenda legislativa una serie de iniciativas y proyectos de leyes con vistas a favorecer la expansión del gasto en infraestructuras. Ese movimiento ha sido continuado luego por la presidenta Dilma Rousseff. Esta heteronomía del Legislativo, ya apuntada por otros autores (Limongi y Figueiredo, 2005), ayuda a explicar el porqué de la inclusión de un tema vinculado al desarrollo económico en el gasto cuando no presenta tal nivel en la percepción de las élites legislativas como uno de los principales problemas del país.

En resumen, las percepciones de la élite legislativa en Brasil con relación con los temas de desigualdad y desarrollo están condicionadas a una visión del Estado como un actor que debe moverse fuera de la esfera de la intervención en la economía. El papel estatal debe concentrarse en políticas sociales de carácter redistributivo y en otros temas que están relacionados con la seguridad ciudadana. Tal división de tareas resulta preocupante una vez que Brasil presenta un crecimiento mucho más lento que otros países latinoamericanos en gran medida por la ausencia de políticas de fondo

que sean capaces de superar las limitaciones históricas en términos de inversión en infraestructuras y promoción de mayor igualdad por medio de políticas que incidan directamente en la economía.

Bibliografía

CEPAL. 2010. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: CEPAL.

Cornia, Giovanni Andrea, Juan Carlos Gómez-Sabaini, y Bruno Martorano. 2011. «A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality». En *Working Paper 2011/70*, ed. United Nations University - World Institute for Development Economics Research.

Cornia, y Martorano. 2010. «Policies for Reducing Income Inequality: Latin American During the Last Decade». En *Social and Economic Working Paper*, ed. UNICEF. New York: UNICEF.

Gasparini, Leonardo, y Nora Lustig. 2011. «The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America». En *CEDLAS, Working Papers 01/18*, ed. Universidad Nacional de La Plata CEDLAS.

Giambiagi, Fabio, y Ana CláudiaAlém. 2008. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Limongi, Fernando Papaterra, y Argelina Cheibug Figueiredo. 2005. «Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo». *Dados - Revista de Ciências Sociais* 48 (4): 737–776.

Rezende, Fernando, y José Roberto Rodrigues Afonso. 2002. *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects*. Center for Research on Economic Development and Policy Reform.

Serra, José, y José Roberto Rodrigues Afonso. 2007. «El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica». *Revista de la CEPAL* 91: 29–52.

World-Bank. 2004. *Income inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?* Washington, D.C.: World Bank, Latin American Section.



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

<http://americo.usal.es/oir/elites/>

Correo: elites@usal.es

El Equipo de Élités Parlamentarias se crea en 1994, y desde sus orígenes se ve motivado por los problemas de consolidación democrática de las recién (re) instauradas democracias de la región, así como por el cambio sustancial del papel del Estado y de los agentes sociales en la economía como consecuencia de las reformas económicas llevadas a cabo desde el estallido de la crisis de la deuda externa. Tras más de una década de trabajo, fundamentalmente financiado por el “Plan Nacional español de I+D” a través de proyectos de investigación competitivos, los resultados de esta investigación son en la actualidad una de las contribuciones más notorias en este campo para la región latinoamericana, como pone de manifiesto la enorme repercusión académica y política de sus investigaciones. Este proyecto ha ido recogiendo hasta el día de hoy las percepciones y actitudes de los parlamentarios latinoamericanos en dieciocho países y cuenta ya con más de 6.500 entrevistas.

Ficha técnica

↳ Universo de estudio:

Miembros de la Cámara de Diputados de Brasil 2007-2011.

↳ Tamaño de la muestra:

129 entrevistas (25% de la Cámara)

↳ Afijación y procedimiento de muestreo:

- Afijación proporcional para la distribución de la muestra.
- Muestreo estratificado.
- Selección aleatoria de los diputados.

↳ Distribución de la muestra:

- PT	24
- PMDB	19
- PSDB	16
- DEM	13
- PP	8
- PSB	7
- PR	9
- Otros partidos:	33

↳ Error muestral:

Para un nivel de confianza del 95,5%, y $P=Q$, el error teórico para el conjunto de la muestra es de $\pm 8,38$.

↳ Cuestionario:

Los cuestionarios se han aplicado mediante entrevista personal en las oficinas de la Cámara previa cita del entrevistado.

↳ Fecha de realización:

Del 10 de abril al 1 de julio de 2010.

↳ Trabajo de campo:

Centro de Estudios Legislativos de la Universidad de Minas Gerais

↳ Uso y difusión de los datos:

Se advierte que la reproducción, total o parcial, de los datos ha de ir acompañada de la correspondiente referencia a la fuente:

Manuel Alcántara (dir.). Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2012).