

La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados

Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil

Felipe Hevia de la Jara*

Una de las discusiones prevalecientes sobre política social es la relación entre los programas universales y los focalizados. En este contexto, el programa de transferencias de renta condicionadas Bolsa Familia, de Brasil, posee un diseño institucional que permite pensar de manera diferente este tema, ya que establece una serie de innovaciones que trascienden las limitaciones de un programa focalizado. Sin embargo, muchas de estas innovaciones no operan en la práctica debido a dificultades de articulación entre el programa y la política universal de asistencia social a cargo del Sistema Nacional de Asistencia Social. Mediante el uso de etnografía institucional y una aproximación organizacional, que define al gobierno como una red de organizaciones duales, se concluye que las dificultades de articulación se deben al tipo de relación que se establece entre dos organizaciones obligadas a convivir bajo un mismo mando, pero que poseen lógicas internas diferentes en temas clave para la integración de ambos enfoques. Esto provoca limitaciones en las potencialidades y los resultados del programa, así como en la posibilidad real de articular programas focalizados y políticas universales.

Palabras clave: pobreza, política social, asistencia social, Brasil, organización gubernamental.

The Difficult Articulation between Universal Policies and Targeted Programs: Institutional Ethnography of the Bolsa Familia Program in Brazil

One of the unresolved debates about social policy is the relationship between universal and targeted programs. In this context, conditional cash transfer program Bolsa Familia, in Brazil, has an institutional design that allows us to think this discussion in a different way because it generates innovations to transcend the limitations of focused programs. However, many of these innovations do not work in practice because of difficulties of coordina-

*Felipe Hevia de la Jara es doctor en antropología, profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Golfo. Av. del Encanto s/n, Col. El Mirador, Xalapa, Veracruz, 91170. Tel/fax: (52) 228 842 39 40. Correo-e: fhevia@ciesas.edu.mx.

Artículo recibido el 11 de junio de 2010 y aceptado para su publicación el 8 de marzo de 2011.

tion between the program and the universal welfare policy, which is organized in a National System of Social Assistance. Using institutional ethnography and an organizational approach, which defines the government as a net of dual organizations concluded that the articulation difficulties are due to the type of relationship established between two organizational forced to live under one command, but have different internal logics on key issues for the integration of both approaches. This causes limitations in the potentialities and results of the program, and in the real possibility of joint targeted and universal policies.

Keywords: poverty, social policy, social assistance, Brazil, government organizations.

INTRODUCCIÓN: POLÍTICAS UNIVERSALES Y PROGRAMAS FOCALIZADOS EN LA POLÍTICA SOCIAL¹

Uno de los debates más persistentes sobre política social en la región se centra en la tensión universalización/focalización de los programas sociales. El cambio de estilo de desarrollo (Sheahan, 2002) de una etapa *desarrollista* a una *neoliberal* y las repercusiones de estos cambios marcaron gran parte de los análisis sobre política social en la década de 1990 y principios de la década de 2000.

Para sintetizar esta discusión: ante el fracaso del sistema desarrollista, caracterizado por la concentración del mercado interno por medio de la industrialización por sustitución de importaciones, con un fuerte intervencionismo estatal, con mecanismos de intermediación de intereses corporativos (corporativistas) y con una política social en la que el Estado participa de manera activa, se impuso en la región el paradigma neoliberal, definido por la liberalización de los mercados nacionales, una economía integrada a los mercados mundiales, un mercado que funciona como mecanismo central de asignación de recursos, el fortalecimiento de las privatizaciones y la

¹ Este artículo forma parte de los productos de la investigación “Programas de transferencia de renta y construcción de ciudadanía: comparando los programas Progreso/Oportunidades (México) y Bolsa Familia (Brasil)”, llevada a cabo por el autor entre 2007 y 2008 en el Centro de Estudos da Metrópole, del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), bajo el financiamiento de FAPESP. Agradezco los comentarios de los colegas del CEM/CEBRAP, Peter Houtzaguer, Adrián Gurza, Evelina Dagnino, Luciana Tatagiba, Ana Texeira, Gabriel Feltrán, Maria do Carmo Albuquerque, Ernesto Isunza y Christian Gruemberg. También a los dictaminadores anónimos que enriquecieron con sus observaciones la parte analítica de este documento.

liberalización, así como una intervención estatal selectiva y subsidiaria que busca la libertad y la responsabilidad individuales (Calcagno y Calcagno, 1995; Franco, 2001; Roberts, 2001; Saraví, 2007; Sottoli, 2000; Valencia, Gendreau y Tepichin, 2000).

El cambio de modelo de desarrollo influyó en la política social de diferentes maneras. Convertida en la “ambulancia que recoge a los heridos de los procesos de ajuste” (Pardo, 2000) los programas sociales emergentes intentaron fortalecer redes de apoyo a comienzos de la década de 1990 y programas de transferencias condicionadas en efectivo (o *conditional cash transfers programs*) al final de esa década. Los argumentos centrales para implementar estos programas fueron el efecto regresivo de las políticas con pretensiones universales pero discriminatorias en la práctica, su falta de equidad y los problemas financieros resultado de los procesos de ajuste (Cohen y Franco, 2006; González de la Rocha, 2001; Lustig y Legovini, 2000; Saraví, 2007; Sottoli, 2000).

En México, este cambio se reflejó primero en el desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y luego en la creación del Programa Progres-a-Oportunidades (Jusidman, 2000). El combate a la pobreza y la focalización pasaron a ser las principales características de ambos programas, a pesar de las profundas diferencias en sus objetivos, procesos y resultados (Yaschine, 1999; Ramírez, 2000). En otros países, como Chile y Perú, también se crearon redes de protección social destinadas a aliviar los efectos que las políticas económicas estaban generando en la región (Cohen y Franco, 2006; Saraví, 2007).

El éxito relativo de estas políticas, apoyadas y difundidas por los organismos de crédito internacional, y en particular por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2006), consistió en que lograron establecer en la región el paradigma de la focalización como un requisito de la política social efectiva y eficiente. Por ejemplo, durante mucho tiempo Chile fue ejemplo en la implementación de una política social focalizada exitosa (Olavarría, 2005; Calcagno y Calcagno, 1995), y fue en 2003, con la incorporación de las reformas de salud de Ricardo Lagos y, en 2007, con la reforma de previsión social de Michelle Bachelet, cuando se retomó la discusión sobre la univer-

salidad de ciertas políticas sociales. En México, gracias a los resultados positivos del Programa Progresá/Oportunidades, la focalización se ha convertido en el paradigma hegemónico de la política social (México, 2007), y la universalidad de las políticas sociales sigue siendo percibida como un resabio del antiguo régimen posrevolucionario.

Sin embargo, cuando se analiza el caso brasileño, la trayectoria de las políticas sociales ha sido diferente. Luego de una larga dictadura en la década de 1970 y procesos de movilización por elecciones directas, en 1988 se promulgó una nueva constitución, denominada la “Constitución ciudadana”, que sentó las bases para una nueva generación de políticas públicas fundamentadas en la protección universal de derechos, la descentralización, la participación ciudadana y el control social.² Gracias a este marco legal, y con procesos innovadores, en Brasil se han articulado diferentes políticas públicas con el objetivo de proteger y ampliar una serie de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, siempre desde el paradigma de la universalidad. Dentro de los derechos sociales, la constitución de Brasil obliga al Estado a proteger derechos de seguridad social, que integran acciones de salud, el sistema de pensiones y la asistencia social por medio de una política que guarde los principios de universalidad de acceso, federalismo, participación y control social, y de rectoría del Estado (Brasil, 1988).

Fue así como se pusieron en marcha sistemas únicos nacionales, como el Sistema Único de Salud (SUS), en 1990, y el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), en 2004, caracterizados por la creación de instancias participativas de gestión y deliberación, con poder de decisión, con una composición paritaria entre representantes de la sociedad civil y del poder público en los órganos máximos de decisión (consejos gestores y conferencias), así como la implementación de un fondo público para financiar programas y acciones en cada uno de los 5 556 municipios, las 26 unidades federativas y

² La bibliografía es amplia y pueden encontrarse análisis tanto desde un enfoque del desarrollo de la democracia —Avritzer (2002); Avritzer y Anastasia (2007); Albuquerque (2006); Coelho y Nobre (2004); Teixeira (2000) Gurza, Houtzager y Castello (2006); Vitale, Albuquerque y Nebó (2004)— como desde la perspectiva de las políticas públicas y sociales —Arretche (2000); Draibe (2003); Guimarães (2006); Silva, Yazbek y Di Giovanni (2004).

la Unión. Además de los sistemas únicos nacionales, en la década de 1990 se crearon estatutos que protegen los derechos humanos de niños y adolescentes, de adultos mayores, de seguridad alimentaria y nutricional, de vivienda y de gestión de ciudades bajo el mismo modelo participativo de implementación (Vitale, Albuquerque y Nebó, 2004; Teixeira, 2000; Coelho y Nobre, 2004). También en esa década se implementó el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), incluido en la constitución, como un derecho universal que asegura un sueldo mínimo mensual a todos los adultos mayores y discapacitados que reciban menos de medio salario mínimo (Brasil, 1988).

Como apunta la literatura sobre el tema, estos procesos de universalización de derechos sociales por medio de la descentralización y la participación social se enfrentaron a fuertes presiones en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), que se enfocaron en estabilizar la política económica, imponer la responsabilidad fiscal, hacer más eficiente el aparato gubernamental e incluir a la sociedad y sus organizaciones en el combate y la asistencia a la pobreza, más que en la promoción de sistemas únicos y fuertes. Por esto, en esas administraciones la asistencia social, la seguridad alimentaria y los sistemas únicos sufrieron retrocesos importantes (Coelho y Nobre, 2004; Vitale, Albuquerque y Nebó, 2004; Albuquerque, 2006; Francese, 2006; IPEA, 2006; Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004).

En este contexto, la llegada al poder de Ignacio Lula da Silva, en 2002, suponía un claro compromiso con el desarrollo de los sistemas universales y participativos de protección social. Sin embargo, en el campo de la asistencia social se creó una aparente paradoja: al mismo tiempo que se fortalecían los sistemas únicos nacionales, basados en la promoción y la protección de derechos universales (como los sistemas de salud y asistencia social), el programa estrella del gobierno pasó a ser un programa focalizado de transferencias condicionadas: el programa Bolsa Familia.

Como se pretende argumentar en este artículo, para evitar esta paradoja, el diseño de este programa incluyó una serie de innovaciones tendientes a articularse con el Sistema Único de Asistencia Social, que tiene una orientación universal. Estas innovaciones son: 1) universalización dentro de la fo-

calización; 2) operación descentralizada; 3) la existencia de un programa nacional de renta mínima; 4) la articulación de enfoques de renta básica universal y transferencias condicionadas, y 5) la creación de instancias de control social. Sin embargo, en la práctica estas innovaciones no lograron articular el programa con el Sistema Único de Asistencia Social.

Para explicar esta situación, se recurre a la perspectiva organizacional aplicada al gobierno (Arellano, Cabrero y del Castillo, 2007). Usando los conceptos de organización dual y analizando las dinámicas internas y el tipo de relación entre las organizaciones gubernamentales encargadas de implementar estos programas, se concluye que las dificultades de articulación se deben al tipo de relación que se establece entre estas organizaciones, obligadas a convivir bajo un mismo mando, pero que poseen lógicas internas diferentes en temas clave para la integración de ambos enfoques. Así, se analizan las opciones estratégicas de Bolsa Familia por no sectorizarse, los orígenes mixtos del programa y las dinámicas organizacionales internas en las que sobresale la tendencia *tecnócrata* de los diseñadores y operadores del programa en el ámbito federal. Se concluye con la idea de que la dificultad de articulación genera consecuencias tanto para la operación del programa como para la posibilidad real de articular programas focalizados en políticas universales.

Para desarrollar este argumento, el presente artículo se divide en seis secciones. En la primera se describe el desarrollo de los programas de transferencia condicionadas en efectivo en Brasil. En la segunda se analizan las innovaciones de diseño que lo caracterizan y diferencian de otros programas de la región. En la tercera sección se describen los problemas de articulación entre Bolsa Familia y el Sistema Único de Asistencia Social. En la cuarta se presentan el enfoque y los conceptos teóricos utilizados, provenientes del análisis organizacional aplicado al gobierno. En el quinto apartado se analizan las razones que explican las dificultades de articulación entre las políticas sociales y los programas focalizados, y en la sexta parte se presentan algunas consecuencias de esta difícil articulación.

La aproximación analítica empleada en este artículo responde a lo que J. Fox denomina una etnografía institucional, esto es, un estudio etnográfico-

co de las operaciones reales de una institución, que permite tener acceso a la lógica interna de instituciones específicas para poder dar cuenta de sus cambios y continuidades (Fox, 2005, 87). La etnografía institucional, junto con el concepto “desempacar” (*unpack*) y las prácticas y relaciones horizontales y verticales de las agencias gubernamentales (J. Fox, 1992, 39; 1996, 1089) contribuyen a la creación de una *antropología del estado*, esto es, el estudio de las partes del Estado en sus ambientes y la relación de cada una de las partes con las demás (Migdal, 2001, 124).

El principal aporte de la etnografía institucional al campo de la administración pública son sus descripciones detalladas sobre los diseños y el funcionamiento real de las agencias gubernamentales, así como de los vínculos que establecen con la sociedad en general. Sin embargo, al favorecer la descripción, se corre el riesgo de perder en profundidad explicativa. Por esto es imprescindible contar con modelos analíticos que, utilizando como insumos las descripciones etnográficas, permitan explicaciones más generales. La aproximación organizacional resulta pertinente no sólo por su capacidad explicativa, sino también por la naturaleza de la información que necesita para desarrollar sus análisis, donde los contenidos de una etnografía institucional son pertinentes.

En este sentido, este trabajo se basa en revisión bibliográfica, entrevistas a los operadores municipales y federales del programa, así como estancias de campo en los municipios de São Paulo (SP), Diadema (SP) y Salvador (BA) entre 2007 y 2008, que implicaron asistir a las conferencias nacional y municipales de asistencia social en 2007 y a las reuniones del consejo de asistencia social de São Paulo, así como entrevistas con los beneficiarios del programa.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EFECTIVO Y BOLSA FAMILIA

A mediados de 1990 surgieron en diferentes municipios de Brasil programas de garantía de renta mínima, que tenían como horizonte teórico la propuesta de impuesto negativo de renta que propuso el senador del Partido de

los Trabajadores, Eduardo Suplicy (1991), a los pocos años de conquistada la democracia electoral. Gracias a la discusión generada por la propuesta de Suplicy al Senado, en los años siguientes administraciones municipales de diversos partidos políticos adoptaron dichos programas y añadieron a la propuesta original de Suplicy una modificación clave: la exigencia de que los beneficiarios enviaran y mantuvieran a sus hijos en la escuela, como una forma de evitar el trabajo infantil y la deserción escolar. Es decir, las familias recibían un subsidio económico siempre y cuando cumplieran con la condición de enviar a los niños y niñas a la escuela.

En 1995 en el Distrito Federal, a cargo de Cristóbal Buarque (en ese entonces militante del Partido de los Trabajadores, PT); en Campinas, gobernada por Texeira, del Partido Social Demócrata del Brasil (PSDB), y en Riberão Preto, con Antonio Palocci (PT), comenzaron a implementar lo que dos años después (1997) se implantaría en 1 115 municipios: un programa de garantía de renta mínima asociada a educación, mejor conocido como *Bolsa Escola*. En 1997 el gobierno federal presentó una ley que apoyaba con financiamiento a los municipios que implementaran este programa. Esta ley se modificó en 2001, cuando ya eran 5 200 los municipios que recibían apoyos mensuales para operar *Bolsa Escola* (Draibe, 2006; Fonseca, 2001; Lavinias, 1998, 2004; Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004; Suplicy, 2006, 2007).

En el segundo periodo de la administración de Fernando Henrique Cardoso los programas de transferencias condicionadas en efectivo fueron fortaleciéndose en Brasil. Además de *Bolsa Escola*, que dependía del Ministerio de Educación, en 2001 se creó el programa de renta mínima asociado a salud, *Bolsa Alimentação*, dependiente del Ministerio de Salud, y un subsidio denominado *Vale Gas* a los beneficiarios de *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação*.

A estos programas se sumó un cuarto programa, *Cartão Alimentação*, creado al comienzo de la primera administración de Ignacio Lula da Silva (2002-2006) como una forma de operar el proyecto estrella del presidente: Hambre Cero (*Fome Zero*), que dependía de una oficina especial de la Presidencia de la República. A estos programas federales habría que sumar los cientos (o quizá miles) de programas municipales y estatales similares. Por

ejemplo, en el municipio de São Paulo, desde 2002 existen también un programa municipal denominado *Renda Mínima* y otro estatal denominado *Renda Cidadã*.

A los pocos meses de la llegada de la administración de Lula da Silva a la presidencia, entre los especialistas existían varias voces que afirmaban la necesidad de integrar estos programas, así como sus catastros de beneficiarios, para evitar la duplicidad de esfuerzos y el dispendio de recursos, y para aprovechar la existencia de una ley que obligaba a crear una base de datos nacional de beneficiarios de programas sociales, conocida como *Cadastro Único* (Cunha, 2007; IPEA, 2006; Suplicy, 2006). Así, en octubre de 2003 el ejecutivo federal presentó una *Medida Provisoria* donde se unificaban estos cuatro programas de transferencias condicionadas.³ En enero de 2004, luego de pasar por el Poder Legislativo, se promulgó la Ley 10.836 (Brasil, 2004a) que creó el programa Bolsa Familia. Esto quiere decir que Bolsa Familia surgió, en primer lugar, como una medida administrativa para unificar diversos programas de transferencias condicionadas en efectivo, cada uno con diferentes condicionalidades y dependientes de distintos ministerios.

Según sus lineamientos oficiales, Bolsa Familia articula tres dimensiones para la superación del hambre y la pobreza: 1) alivio inmediato de la pobreza por medio de transferencias directas en efectivo; 2) asegurar derechos sociales y romper el círculo intergeneracional de la pobreza a través del cumplimiento de condicionalidades, y 3) el desarrollo y la autonomía de las familias por medio de la creación de programas complementarios, como programas de generación de trabajo e ingresos, alfabetización para adultos y acceso a los sistemas de registro civil (MDS, 2007a). Sus objetivos básicos son promover el acceso a la red de servicios públicos (salud, educación y asistencia social); combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional; estimular la emancipación sustentada de las familias que viven en pobreza y extrema pobreza; combatir la pobreza, y promover la in-

³ La Medida Provisoria en la legislación brasileña es una herramienta legal que posibilita que la presidencia ejecute una acción durante un tiempo limitado en tanto se presenta una ley específica que regule dicha acción.

tersectorialidad, complementariedad y sinergia de las acciones sociales del poder público (Brasil, 2004b).

Como sus antecesores, Bolsa Familia se concentró en familias (más que en individuos o comunidades). Hubo una focalización para seleccionar y atender a las familias pobres y pobres-extremos. Para seleccionar a las familias beneficiarias, se utilizó como principal criterio la renta familiar y se integró una base nacional de beneficiarios (el *Cadastro Único*). De los programas anteriores se heredó la transferencia de dinero en efectivo por medio de sistemas electrónicos administrados por entidades financieras públicas (*Caixa Econômica Federal*) y se sumaron las condicionalidades que cada programa tenía: asistencia de 85 por ciento a la escuela por parte de niños y niñas entre seis y 15 años, vacunas a los niños y niñas entre cero y seis años, y controles prenatales a mujeres embarazadas.

En los años en que se realizó esta investigación (2007-2008), los montos entregados a las familias dependían de la composición y del nivel de renta de las familias, y podían variar entre R\$20.00 y R\$182.00. Existía un beneficio básico con valor de R\$62.00 concedido a las familias con ingresos de hasta R\$69.00 por persona, con independencia de su composición familiar. Además de esto, había un aporte variable para las familias que recibieran entre R\$60.00 y R\$132.00 per cápita y consistía en un aporte de R\$20.00 por cada niño o adolescente hasta 15 años, con un límite financiero de R\$60.00, equivalente a tres niños por familia. En 2008 se añadió otro beneficio variable de R\$30.00 vinculado a la asistencia de adolescentes entre 16 y 17 años a la escuela, con un límite de R\$60.00 por familia.

Vale decir que Bolsa Familia cumple las características principales de cualquier programa de transferencias condicionadas en efectivo: focaliza sus beneficios en población en extrema pobreza previamente seleccionada, está orientado al desarrollo del capital humano por medio de subsidios a la demanda de servicios de salud y educación, entrega apoyos en efectivo y posee una serie de corresponsabilidades para acceder a los beneficios, en particular enviar a los niños a la escuela (Cohen y Franco, 2006; Draibe, 2006; Hall, 2006; Hevia, 2008). Sin embargo, como veremos a continuación, presenta innovaciones que lo diferencian de otros programas de la región.

CARACTERÍSTICAS E INNOVACIONES DE BOLSA FAMILIA

En este apartado revisamos las principales características que permiten diferenciar a Bolsa Familia de otros programas de transferencias condicionadas y posibilitan su inclusión en políticas de protección social universales. Comprender estas innovaciones permitirá pensar desde otro punto de vista estos programas en otros países y pensar también en su evolución a diez años de implementación exitosa en América Latina.

UNIVERSALIZACIÓN DENTRO DE LA FOCALIZACIÓN

El primer punto importante que diferencia a Bolsa Familia de otros programas, incluyendo sus antecesores, es su pretensión de universalizar los beneficios a su público objetivo. Si bien es un programa focalizado, pues sólo puede atender a las familias que posean una renta per cápita igual o menor de R\$132.00, en tres años lograron atender a la totalidad de su población objetivo, aumentando su presupuesto de 1 600 millones de dólares en 2003 a 4 200 en 2007, gasto que representa 0.33 por ciento del producto interno bruto anual de Brasil (MDS, 2007a).

Para lograr esto, en primer lugar se definió el público objetivo sobre un criterio fácil de medir, la renta familiar per cápita, y estos parámetros se establecieron en marcos legales.⁴ En segundo lugar, se establecieron metas municipales basadas en informaciones censales oficiales proporcionadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Así, el IBGE proporciona el número estimado de familias pobres en cada municipio, y éste se transforma en la meta de atención municipal (IBGE, 2007). Con esta meta se sabe el grado de cobertura del programa por municipio. Como se verá en el apartado siguiente, son las administraciones municipales las en-

⁴ Algunas investigaciones que comparan este sistema de focalización afirman que es más efectivo para focalizar que sus similares en programas de Chile (Programa Puente) y México (Oportunidades) (Soares *et al.*, 2007).

CUADRO 1. Cobertura del Programa Bolsa Familia, por región y por año (miles de personas)

<i>Regiones</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>Estimación familias pobres (2004)</i>	<i>Número domicilios totales (2000)</i>
Norte	279 (7.7)	527 (8.0)	698 (8.0)	1 024 (9.3)	1 068 (9.6)	1 083 (10.0)	2 800 (6.2)
Noreste	2 131 (58.9)	3 320 (50.5)	4 246 (48.8)	5 443 (49.6)	5 572 (49.9)	5 499 (50.0)	11 401 (25.4)
Centro-oeste	121 (3.3)	292 (4.4)	445 (5.1)	597 (5.4)	601 (5.4)	597 (5.0)	3 154 (7.0)
Sureste	732 (20.3)	1 731 (26.3)	2 325 (26.7)	2 876 (26.2)	2 895 (26.0)	2 995 (27.0)	20 224 (45.1)
Sur	352 (9.7)	701 (10.7)	987 (11.3)	1 027 (9.4)	1 019 (9.1)	927 (8.0)	7 025 (15.6)
Total	3 616 (100)	6 572 (100)	8 700 (100)	10 966 (100)	11 155 (100)	11 103 (100)	44 795 (100)

Fuente: Elaboración propia sobre MDS (2007a) e IBGE (2007). *Notas:* el número de familias entre 2003 y 2006 corresponde al mes de diciembre de cada año, 2007 corresponde al mes de julio. Porcentajes entre paréntesis.

cargadas de inscribir en el *Cadastro Único* a las familias, y es la Secretaría Nacional de Renta y Ciudadanía (Senarc), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), la responsable de incorporar a las familias que cumplan el requisito de renta per cápita dentro del municipio. Así, es posible saber para cada municipio cuál es el estimado de familias pobres, cuántas familias pobres están inscritas en el *Cadastro Único* y cuántas de ellas reciben los beneficios de Bolsa Familia.⁵

Desde que se creó el programa en 2003, hasta 2006, el número de familias creció de manera constante. Así de 3.6 millones que atendían a finales de 2003 (con la unificación de los programas anteriores), en 2004 se atendieron a 6.5 millones, en 2005 a 8.7 millones, en 2006 a 11 millones y para

⁵Esta información es pública y puede consultarse en el sitio electrónico de Bolsa Familia (MDS, 2010a).

julio de 2007 se atendían a 11.1 millones de familias, cubriendo en su totalidad la estimación oficial de familias pobres (cuadro 1).

Como se desprende del cuadro 1, la mayor región atendida por Bolsa Familia es la región noreste, que concentra 50 por ciento de las familias pobres, a pesar de que en ella sólo vive 25 por ciento de la población del país. En segundo lugar está la región sureste, donde vive 45.1 por ciento de la población total del país, pero sólo recibe apoyos del programa un poco más de 10 por ciento. Estas cifras muestran uno de los desafíos importantes que enfrenta Bolsa Familia, la desigualdad regional.

Para lograr atender al total de su público objetivo, Bolsa Familia atiende también a comunidades que no tienen servicios básicos de salud ni de educación. En otros programas, como es el caso del programa Oportunidades mexicano, algunas familias pobres tienen que enfrentar una doble exclusión: en primer lugar no contar con servicios básicos como centros de salud o escuelas y, en segundo lugar, tampoco recibir los apoyos de Oportunidades, porque no cuentan con estos servicios, por lo que las condicionalidades no pueden controlarse (Hevia, 2007). En cambio, el programa brasileño, según su secretaria nacional, entiende que es una responsabilidad del Estado acercar los servicios a la población, y Bolsa Familia funciona como un mecanismo de presión al poder público para ampliar la oferta de servicios de salud y educación y así garantizar los derechos sociales de los más pobres (Cuhna, 2007).

Sin embargo, este sistema de universalización dentro de la focalización puede esconder algunos problemas menores relacionados con los denominados errores de inclusión y exclusión. Si bien diversas evaluaciones muestran que la focalización de Bolsa Familia es adecuada, con pocos errores de inclusión (Lindert *et al.*, 2007; Medeiros, *et al.*, 2007; Soares *et al.*, 2006, 24), cuando se analiza la focalización en un nivel municipal, algunas investigaciones advierten importantes problemas de cobertura. Aunque es notoria la falta de análisis en el ámbito municipal al respecto, estudios del Centro de Estudios de la Metrópoli (CEM/CEBRAP) para el municipio de São Paulo muestran, por ejemplo, que en 2004 sólo 27.8 por ciento de las familias con renta menor de medio salario mínimo recibían Bolsa Familia o al-

gún otro programa de transferencia condicionada en efectivo (Figuereido y Torres, 2005, 79). De la misma forma, en uno de los barrios de la periferia de São Paulo, Cidade Tiradentes, en febrero de 2007 sólo 26.3 por ciento de la población que cumplía con los criterios de selección del programa estaba recibiendo los beneficios del programa (CEM/CEBRAP, 2007).⁶ Como veremos en el apartado siguiente, por el modo de operación las cifras de cobertura y los errores de inclusión/exclusión dependen más de los municipios que de la administración federal, debido a que son los municipios los encargados de incorporar a las familias al *Cadastro Único*.

En todo caso, vale la pena subrayar que en Brasil, Bolsa Familia generó una meta de atención sobre información censal por municipio y liberó cupos en cada municipio según esa meta, y logró atender a toda su población objetivo, universalizando dentro de la focalización.

GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Dentro de la literatura especializada, la gestión municipal de Bolsa Familia es la característica más reseñada y aplaudida. Y en efecto, ésta es una de sus principales virtudes (Cohen y Franco, 2006; Gómez Herмосillo, 2006; Hall, 2006; Lindert *et al.*, 2007; Medeiros *et al.*, 2007).

La descentralización enfocada hacia el fortalecimiento del ámbito municipal es una de las características primarias del sistema político brasileño (Arretche, 2000; Avritzer y Anastasia, 2007). Conquistada en la asamblea constituyente de 1988 y enfrentada a contrarreformas de cuño centralista por parte de todas las administraciones federales desde la reconquista de la democracia, el campo de la política social en Brasil basa su éxito en la articulación entre la federación y el municipio.

Para el caso de Bolsa Familia, el municipio tiene a su cargo los procesos clave: identificar a los potenciales beneficiarios, por medio de la inclusión

⁶ Sin embargo, desconocemos otras investigaciones recientes sobre errores de inclusión/exclusión en el ámbito municipal o local que permitan analizar con mayor profundidad esta idea.

de familias en el *Cadastro Único* (que es administrado por una institución pública financiera autónoma, la *Caixa Econômica Federal*), hacer el seguimiento a las corresponsabilidades o contrapartidas exigidas tanto en salud como en educación, y establecer los sistemas de control social.

El *Cadastro Único* incluye a todas las familias que reciben hasta R\$180.00 de renta mensual. Para inscribirse en él, es necesario tener documentos oficiales (como el registro de contribuyente y el registro de identidad), con excepción de los pueblos indios y los denominados “quilombos”.⁷ El proceso de incorporación a esta base de datos es permanente y el principal indicador es la renta. Los municipios pueden usar diversas herramientas para incorporar a las familias a esta base de datos, como oficinas públicas, visitas domiciliarias o campañas masivas de inscripción. Una vez que la familia está dentro de este catastro, la SENAC establece los cupos o metas municipales y libera los recursos a los municipios, dependiendo de las posibilidades financieras.

La relación entre el municipio y la federación se lleva a cabo por la firma de un convenio de adhesión (*termo de adesao*), donde el primero se compromete a nombrar un gestor municipal responsable de la gestión del programa (el gestor municipal), a inscribir a los potenciales beneficiarios en el *Cadastro Único*, a mantener actualizada esta base de datos, a controlar las condicionalidades de salud y educación, a establecer programas complementarios para los beneficiarios de Bolsa Familia, y a definir una instancia de control social para fiscalizar la operación del programa. A cambio de ello, las familias residentes en el municipio que cumplan con los requisitos pueden recibir los apoyos de Bolsa Familia y el municipio recibe apoyos económicos y de gestión para poder llevar a cabo estas funciones.

Para calcular los montos de apoyo económico a los municipios y poder mejorar la gestión local, Bolsa Familia desarrolló el Índice de Gestión Descentralizada (IGD), que mide la calidad de la gestión municipal en una escala numérica que va de 0 a 1. El IGD se compone de cuatro ítems: calidad del padrón, actualización del catastro, grado de seguimiento de las condiciona-

⁷ Los “quilombos” son comunidades de descendientes de esclavos que lograban escapar y crear comunidades autónomas.

lidades de salud y de educación. Cada ítem representa 25 por ciento del índice y sólo reciben apoyos federales aquellos municipios que tengan por lo menos un indicador mayor a 0.40. Esto permite incentivos concretos a los municipios para realizar una buena gestión, puesto que los recursos que llegan por este mecanismo son ejercidos por las administraciones locales. Estos recursos no son de libre uso, porque debe invertirse en acciones relacionadas con el programa, como el seguimiento de las condicionalidades, el fortalecimiento de la gestión municipal, las acciones sociales específicas para las familias beneficiarias o la implementación de programas complementarios, como alfabetización, educación, generación de trabajo o actividades productivas, pero los municipios tienen amplia libertad para financiar sus programas relacionados con estos temas. Por ejemplo, en el municipio de São Paulo a partir de 2005 con estos recursos se implementó el programa Acción Familia-Vivir en Comunidad (*Ação família-viver em comunidade*) para apoyar la inserción familiar y comunitaria integral de las familias que reciben programas de transferencias condicionadas.⁸

Este sistema posee varias ventajas. Permite mejorar la calidad de la información que contiene el *Cadastro Único*. Según directivos del programa, el problema más grave en la creación y desarrollo de Bolsa Familia fue la depuración del *Cadastro Único*. Creado por ley en 2001, no fue sino hasta la integración de los programas en Bolsa Familia en 2003 cuando se comenzaron a depurar las bases de datos de los beneficiarios y comenzaron a ser evidentes las inconsistencias, duplicidades e irregularidades.

El proceso de depuración y de creación de una base de datos confiable dependía de la capacidad de actualización de los municipios. A diferencia de otros programas en los que estos procesos están centralizados (es el mismo programa quien genera la base de datos y su actualización), aquí dependían de los municipios para este proceso. Con el IDG se solucionó el *impasse* que representaba pedir a los municipios que hicieran el trabajo de catastrar a las familias más pobres sin incentivos para ello. Para los agentes locales es mejor mantener actualizado el catastro y preocuparse de la calidad de la

⁸Para mayor información sobre este programa, véase SMADS (2008).

información (que se llenen todos los campos, que sea fidedigna, etc.), porque de esto dependerá el acceso a recursos económicos de libre administración. Y al mismo tiempo, no mantener actualizado el padrón representa una desventaja, no sólo porque menos vecinos del municipio recibirán el programa, con consecuencias negativas en la economía local, sino también porque no podrán recibir los apoyos económicos asociados al IGD.

La creación de incentivos a la gestión también resultó ser un mecanismo útil para trascender los problemas políticos y partidarios que puede representar gestionar un programa federal en un municipio administrado por un partido político de oposición. Por ejemplo, en el municipio de São Paulo gobernaba, entre 2004-2008, una alianza de oposición al gobierno de Lula (PT) que incluye al Partido Social Democrático de Brasil (PSDB) y al Partido Demócratas (DEM). A pesar de ser administrado por partidos de oposición al gobierno federal, es el municipio con más beneficiarios de todo el país. Y con los recursos que recibían por parte del IGD, lograron implementar un programa propio, *Ação Família*, que presentan como un programa diferente y mejor que Bolsa Família, y por el cual no dan crédito político al gobierno federal.

En cambio, municipios administrados por el PT, como Diadema, enfatizan la relación entre las acciones del municipio y Bolsa Família, creando instancias de capacitación laboral para las familias beneficiarias con los recursos generados por el IGD. Este sistema de autonomía e incentivos económicos se fortalece con incentivos simbólicos de reconocimiento. Al tercer año de implementación, el programa Bolsa Família generó un premio nacional para la gestión municipal, estimulando a los municipios a desarrollar mecanismos innovadores para mejorar la gestión del programa. Los municipios ganadores reciben atención también de la prensa nacional y utilizan este reconocimiento como propaganda gubernamental.

Otra ventaja de este sistema descentralizado de gestión son los candados y limitaciones que dificultan su uso político electoral. Bolsa Família es señalado como el responsable de la reelección de Lula en 2006 (Hall, 2006). Durante los años 2004 y 2005 también fueron frecuentes las denuncias en la prensa sobre esposas de presidentes municipales o militantes de un parti-

do que estaban recibiendo el programa. Sin embargo, el argumento del gobierno federal es contundente: ellos no seleccionan a las familias, son los municipios quienes lo hace. Y al mismo tiempo, en el terreno local, los operadores políticos sólo pueden ofrecer integrar a las familias al *Cadastro Único*, pero no pueden asegurar que el beneficio llegue a las familias, porque esa decisión depende del gobierno federal. Así, ninguno de los poderes tiene el control exclusivo sobre el ingreso de los beneficiarios. El municipio propone, el gobierno federal dispone.

PUERTAS DE SALIDA INNOVADORAS: RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA

Días antes de que el presidente firmara la ley que creó Bolsa Familia, promulgó la Ley núm. 10 835 (8 de enero de 2004) que instituye la renta básica de ciudadanía. Esta ley asegura el derecho a todo brasileño y residente de más de cinco años a recibir cada año un beneficio monetario como parte del derecho a disfrutar de la renta de la nación. Su carácter es universal (atenderá a todos los brasileños, sin discriminar por edad ni condición socioeconómica) y consiste en un beneficio igual para cada uno de los ciudadanos. El monto tiene que ser “suficiente para atender las despensas mínimas de cada persona de alimentación, educación y salud, considerando para eso el grado de desarrollo del país y las posibilidades presupuestales” (Brasil, 2004c, art. 1 párrafo 2). Brasil, último país de América Latina en abolir la esclavitud, se convierte así en el primer país que asegura el derecho a una renta básica a toda su población (Suplicy, 2006). Bolsa Familia tiene una puerta de salida natural, que no desvincula a sus beneficiados del programa, sino que integra a todos los brasileños a un sistema universal de acceso a renta.

La renta de ciudadanía se define como “una renta individual entregada por una comunidad política a todos sus miembros, independiente de su situación financiera o exigencia de trabajo” (Van Parijs, 2006, 203). Es decir, no es un programa de atención a la pobreza más o menos focalizado, sino una acción de política pública para proteger el derecho a la renta. Se

diferencia de otros mecanismos de transferencias condicionadas en efectivo existentes porque no supone la necesidad de demostrar necesidad (como los programas de combate a la pobreza) o estar asociados a la búsqueda o permanencia de trabajo (como algunos subsidios europeos). Hasta la fecha, sólo el estado de Alaska, en Estados Unidos, tiene una renta universal de ciudadanía que reparte a todos los habitantes del estado los recursos generados por un fondo de regalías por extracción de petróleo (Suplicy, 2006).

Como se afirmó en la introducción, en Brasil la primera propuesta sobre renta mínima fue realizada por Suplicy en 1991 y consistía en un impuesto negativo de renta, vale decir, en devolver dinero en efectivo a los contribuyentes que no alcanzaran cierta cantidad para suplir sus necesidades básicas. Esta propuesta, a pesar de ser aprobada por el Senado, no fue votada por la Cámara de Diputados. El Partido de los Trabajadores propuso en su plataforma de gobierno en las elecciones de 1994, 1998 y 2002 implementar el programa de renta mínima como impuesto negativo de renta (Suplicy, 2006). En 2002, con la elección de Lula, se aprobó una nueva propuesta que contenía renta universal para todos los brasileños, se promulgó en 2004 y está en vigor en la actualidad.

Según esta ley, a partir del año 2005 se comenzaría a implementar este programa entre las camadas más pobres de la población.⁹ Asimismo, dependiendo de la situación económica del país, se podría ir acrecentando el número de derechohabientes. De ahí que cuando se unificaron los programas de transferencias condicionadas en Bolsa Familia y se estableció que la meta de atención de ese programa serían los 11 millones de familias pobres según el censo de 2000, varios economistas, funcionarios públicos, académicos y asistentes sociales —entre los que se contaban por ejemplo la primera secretaria de Bolsa Familia, Ana Fonseca; Lavinás (2004) y Silva, Yazbek y Di Giovanni (2004) — afirmaron que Bolsa Familia era el primer gran paso para la implantación de la renta de ciudadanía.

⁹ Suplicy (2006) en un comienzo pensaba que se podría iniciar por los adultos mayores, Lavinás (2004) propuso en cambio que comenzaran por los niños.

Así, ante las complicaciones que otros programas de transferencias condicionadas tienen cuando se habla de *puertas de salida*, es decir, cuando se discute sobre cómo desvincular a las familias del programa, en Brasil se desarrolló una idea que permite transitar hacia políticas universales. Como plantea Lena Lavinas:

Al contrario de lo que refuerza el ideario neoliberal, las políticas universales no son forzosamente regresivas, de hecho tienen un fuerte impacto en la redistribución de renta. A pesar de que en Brasil se siguen diseñando programas de combate a la pobreza residuales e ineficaces por el límite de su cobertura, el país dio un paso importante en la dirección de la universalidad y de la incondicionalidad al aprobar el principio de la renta básica para todos los ciudadanos y ciudadanas (Lavinas, 2004, 67).

COMBINACIÓN DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y RENTA BÁSICA UNIVERSAL

La renta básica universal abre la posibilidad de integrar los programas de transferencias condicionadas en efectivo con una perspectiva de derechos humanos, universales y no discriminatorios, con la que se busca fortalecer los sistemas de asistencia social para brindar los mínimos sociales indispensables para proteger los derechos humanos. En este sentido, el programa Bolsa Familia, además de presentar en su *horizonte normativo* la posibilidad de alcanzar esta renta básica universal como *puertas de salida*, contempla esta posibilidad al considerar la incorporación de cualquier persona al programa, independientemente de la composición familiar, siempre y cuando reciba una renta per cápita mensual inferior a los R\$62.00. Este hecho es central, puesto que permite que familias sin hijos en edad escolar, adultos mayores y otro tipo de *familias* en extrema pobreza reciban sin discriminación apoyos económicos. Esto también implica la entrega de los apoyos sin mediar *condicionalidades*. Es decir, si una familia en extrema pobreza está compuesta sólo por adultos mayores puede recibir cada mes sus apoyos sin tener que cumplir con las condicionalidades de educación ni salud.

Así, el beneficio básico que recibe cualquier familia brasileña en extrema pobreza (menos de R\$60 per cápita) puede considerarse como un beneficio *universal*, de manera análoga al beneficio de prestación continuada o a los apoyos mensuales que reciben los adultos mayores de 70 años en el Distrito Federal en México. No está condicionado a tener servicios, hijos en edad escolar ni a cumplir con condicionalidades. Esta característica lo hace más parecido a los programas de *renta básica* que de *transferencias condicionadas*.

INSTANCIAS DE CONTROL SOCIAL

Como todo programa de transferencias condicionadas, Bolsa Familia corre el riesgo de enfrentar problemas de clientelismo político y de corrupción (Hevia, 2007). Para minimizar este riesgo, el programa ha desarrollado herramientas de gestión compartida con los municipios, que limitan los espacios de discrecionalidad para seleccionar a los beneficiarios. La existencia de un padrón público y confiable de beneficiarios, administrado por una institución financiera autónoma, fortalece la transparencia en la asignación de los beneficios. De igual forma, los recursos son entregados en efectivo por medio de una red financiera pública que tiene puntos de entrega en la mayoría de los municipios del país. Por otro lado, el programa es monitoreado por una red pública de fiscalización, compuesta por el Tribunal de Cuentas de la Unión, la Contaduría General de la Unión, el Ministerio Público de la Unión y de los Estados, y por el Tribunal Supremo Electoral. Los dos primeros realizan auditorías regulares al programa y a los municipios en busca de irregularidades en el padrón, monitorean la entrega de los beneficios y el seguimiento de las condicionalidades, todo esto como acciones más bien preventivas, pero con posibilidad de iniciar actos administrativos a los responsables. El Ministerio Público por otra parte puede investigar a los municipios sobre posibles irregularidades en el catastro o en el seguimiento de las condicionalidades y puede proponer acciones penales, civiles o administrativas ante los órganos de justicia. El Tribunal Supremo Electoral actúa en los años electorales, a fin de prevenir

que el programa sea utilizado con propósitos clientelistas, limitando la entrega o aumento de beneficios por parte de los gobiernos locales, estatales y nacional.

Además, existe la propia fiscalización de la operación del programa, por medio de denuncias de beneficiarios, ciudadanos o gestores. Estas acciones incluyen análisis de las bases de datos y los sistemas para evitar duplicidades, divergencias de información, procedimientos de fiscalización a distancia e incluso visitas a los municipios en casos de denuncias más graves (MDS, 2007a; Spinello y Costa, 2007; TCU, 2005).

Pero además de estas instancias intragubernamentales, en 2005 Bolsa Familia obligó a los municipios (por medio de los *termos de adesao*) a implementar instancias de control social, con participación activa de la sociedad civil y con el objetivo de fiscalizar y monitorear la gestión y los resultados del propio programa.

Las instancias de control social del Bolsa Familia poseen, según los reglamentos que la rigen (Brasil, 2005a, 2005b) una constitución intersectorial, mixta y paritaria entre funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil, de carácter permanente, y con funciones de planear, monitorear, evaluar y fiscalizar la gestión de Bolsa Familia. Según la instrucción normativa núm. 1 del 20 de mayo de 2005, sus atribuciones son contribuir a la construcción y el mantenimiento del *Cadastro Único*, apoyar la identificación de potenciales beneficiarios, monitorear la gestión de los beneficios, evaluar la relación de beneficiarios para identificar a familias que no reúnen el perfil del programa e informar al municipio de esto, verificar la oferta de servicios de salud, educación y asistencia social en el municipio, fomentar la atención preferencial a familias vulnerables y la oferta de programas y servicios públicos, estimular la participación social en el monitoreo de la gestión del programa, fiscalizar la transparencia, articularse con la red pública de fiscalización, evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones y monitorear el desarrollo global del programa y sus relaciones con otros programas.

Estas instancias pueden crearse para el control y el monitoreo de Bolsa Familia o utilizar los consejos ya existentes. Para 2006, existían 5 661 ins-

tancias de control social en igual número de municipios; 44 por ciento se registran como entidades creadas para el control de Bolsa Familia y 56 por ciento de los casos restantes se trata de instancias existentes, en particular los consejos de asistencia social (MDS, 2007a). En general, el grado de escolaridad de los consejeros es alto, 36 por ciento de los consejeros del país cuenta con estudios superiores, 43 por ciento tiene escuela terminada (11 años de estudio) y 17 por ciento tiene estudios incompletos; 49 por ciento de los consejeros afirma tener el mejoramiento de la gestión de Bolsa Familia como el principal motivo para participar en estas instancias (MDS, 2007a).

La información sobre el desempeño e influencia de estos mecanismos, sin embargo, es escasa. Los estudios que tratan sobre Bolsa Familia sólo mencionan estos mecanismos, pero no analizan su operación (Draibe, 2006; Hall, 2006, Valente, 2003, 166; Villatoro, 2005, 91). En otros contextos se han llevado a cabo diversas investigaciones sobre el desempeño de los consejos gestores en general (Fuks, Perissinotto y Aparecido, 2004; Tatagiba, 2002; Texeira, 2000; Texeira y Tatagiba, 2005;) incluyendo en particular el análisis de desempeño de los consejos gestores de salud (Coelho y Nobre, 2004; Oliveira, 2007) y de asistencia social (Arregui *et al.*, 2007; Yazbek, 2004). Sin embargo, en la poca información específica sobre el desempeño de estos mecanismos se advierten dificultades en la conformación, el desempeño y las capacidades para controlar el programa Bolsa Familia (Hall, 2006, 702-703; CONSEA, 2006: 13).

Adelantándonos a las conclusiones, a pesar de que existe una tradición de consejos gestores en Brasil con capacidad para monitorear y participar en las decisiones en políticas tan complejas como salud, educación o asistencia social, en Bolsa Familia el control social por medio de estas instancias es limitado; primero porque los beneficiarios de Bolsa Familia están representados dentro de estos consejos por un tipo de representación virtual (Gurza, Houtzager y Castello, 2006) por organizaciones civiles ligadas al campo de la asistencia social (Hevia, 2008), y segundo porque Bolsa Familia no logra integrarse de manera plena a los sistemas de seguridad social, en particular al de asistencia social.

DIFICULTADES DE ARTICULACIÓN ENTRE BOLSA FAMILIA Y EL SISTEMA DE ASISTENCIA SOCIAL

Las características reseñadas de Bolsa Familia lo convierten en la principal *puerta de entrada* a la red socioasistencial. No sólo por su cobertura en todos los municipios o por su capacidad de comunicación directa con los 11 millones de familias más pobres de Brasil entero, sino también porque su operación y gestión responde al modelo descentralizado y participativo que ha generado la política de asistencia social desde la promulgación de la Constitución de 1988. Reflejo de esto es que en la enorme mayoría de los municipios, el sector de la asistencia social es el responsable de operar este programa, y las instancias de control social están formadas por los consejos gestores de la asistencia social en casi la mitad de los municipios.

La realización de conferencias de salud y asistencia social, donde participen representantes de los municipios y estados en procesos deliberativos amplios y participativos hace suponer que Bolsa Familia está vigilado por la sociedad civil, sin embargo, al observar la operación municipal del programa y el funcionamiento de las instancias gestoras, la articulación entre transferencias condicionadas y asistencia social es débil, como se verá a continuación.

En 2007, el país discutió la eliminación de un impuesto directo (el CPMF¹⁰) que funcionaba para financiar de manera directa al sector salud. Parte importante de esta discusión se basó en el *desvío* que el gobierno federal hacía para financiar con esas reparticiones el programa Bolsa Familia, ubicado en un ministerio diferente del de salud y con fuertes repercusiones electorales.¹¹ A pesar de que dentro de las condicionalidades del programa Bolsa Familia se encuentran acciones de salud (como vacunar a niños menores de seis años y controles médicos a mujeres en edad fértil),

¹⁰ Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

¹¹ Para mayores detalles, en la biblioteca virtual del congreso pueden revisarse las discusiones sobre el CPMF, que al final no fue prorrogado como quería el gobierno, después de una acalorada discusión política en diciembre de 2008. Véase <http://www2.senado.gov.br/bdsf/>

el control que se hace de estas condicionalidades es muy limitado¹² y según los datos oficiales la vacunación en niños es casi universal, ya que alcanza entre 96 y 100 por ciento en el ámbito nacional (UNICEF, 2008).

Por otro lado, Bolsa Familia tampoco es un programa que sea reivindicado por el sector educativo. A diferencia de *Bolsa Escola*, en el que los objetivos generales del programa tenían que ver con la deserción escolar y con cubrir costos de oportunidad a las familias en situación de trabajo infantil, y cuyo programa era administrado por el Ministerio de Educación, en Bolsa Familia la relación se limita sólo al seguimiento, por parte de los municipios, de los escolares inscritos en las escuelas. En diciembre de 2007 el porcentaje de becarios controlados por el sistema de condicionalidades alcanzó 84 por ciento (MDS, 2010a). Es decir, después de cuatro años de implementación aún no se sabía el total de familias beneficiadas que estaban o no inscritos en la escuela.

Tomando en cuenta sus objetivos generales, su ubicación administrativa y el tipo de público objetivo que atiende Bolsa Familia (familias en situación de pobreza), la articulación más evidente tendría que darse con el área de la asistencia social.

La asistencia social no contributiva se reconoce como un derecho del ciudadano y un deber del Estado brasileño (art. 206 de la Constitución, Brasil, 1988) y se regula por la Ley Orgánica de Asistencia Social-LOAS (Brasil, 1993). Producto de luchas históricas del sector, según esta ley, la asistencia social en Brasil se reconoce como una “política de seguridad social no contributiva que provee los mínimos sociales, realizada a través de un conjunto integrado de acciones de la iniciativa pública y de la sociedad, para garantizar la atención a necesidades básicas” (Brasil, 1993, art. 1; Yazbek, 2004; Albuquerque, 2006).

Sus principios rectores incluyen la supremacía de atención de las necesidades sobre las exigencias de rentabilidad económica, la universalización de los derechos sociales y el respeto a la dignidad del ciudadano, mientras

¹² Por ejemplo, en el municipio São Paulo no existe ningún acompañamiento a las condicionalidades de salud por parte del municipio.

que sus directrices son la descentralización político-administrativa, la participación de la población por medio de organizaciones representativas en la formulación y el control social de las políticas en las acciones de todos los niveles, y la primacía y responsabilidad del Estado en la conducción de la política de asistencia social en cada esfera de gobierno (Brasil, 1993, arts. 4 y 5).

En términos operativos, el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) se caracteriza por la diferenciación de niveles de atención (protección social básica y especial), la atención territorial y la clasificación de los municipios según su capacidad de gestión, complejidad y tamaño. El primer nivel de atención —protección social básica— pretende disminuir la vulnerabilidad por medio del desarrollo de potencialidades y activos, así como del fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios. Quien desarrolla las acciones de protección básica es el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS). El segundo nivel, la protección especial, centra su labor en abatir los problemas de exclusión, y busca trascender la caridad para alcanzar un sistema universal de protección de derechos socioasistenciales a personas y grupos que, por diversos factores, no tienen protección ni cuidado de sus familias —individuos en situación de riesgo personal y social por abandono, malos tratos físicos, abuso sexual, uso de sustancias psicoactivas, situación de trabajo infantil, etc. (MDS, 2004, 35)—.¹³ Algunos programas de esta dimensión son el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y los centros de referencia especializados en asistencia social, que sólo se establecen en municipios grandes y metrópolis (MDS, 2007b).

En principio, el programa Bolsa Familia puede ser considerado como un programa de protección básica, articulado con el Programa de Atención

¹³ La protección social especial cuenta a su vez con dos modalidades de atención: de mediana y alta complejidad. La primera incluye acciones a familias y personas cuyos derechos fueron violados, pero que aún poseen vínculos familiares y comunitarios funcionales, por ejemplo, servicio de apoyo sociofamiliar, cuidado domiciliar, atención en la calle, habilitación y rehabilitación de personas con discapacidad, etc. La atención de alta complejidad garantiza protección integral —vivienda, alimentación, higiene, trabajo protegido— para familias y personas que se encuentren “sin referencia y/o en situación de amenaza, necesitando ser retirados de su núcleo familiar y/o comunitario”, con acciones como casas hogares, albergues, familia sustituta, etc. (MDS, 2004, 35).

Integral a la Familia, que atiende a familias en situación de vulnerabilidad. Con esto, Bolsa Familia sería la primera puerta a la red socioasistencial y las familias tendrían atención integral gracias al trabajo articulado estipulado en el SUAS, con lo que la familia puede tener acceso a servicios de protección básica y, si necesita, de protección especial.

Como complemento, Bolsa Familia ha desarrollado una idea original en lo que respecta al seguimiento de condicionalidades: más que para controlar y perjudicar a las familias que no cumplen, el acompañamiento de las condicionalidades serviría para identificar a las familias más vulnerables (que no están mandando a sus hijos a la escuela) para que la red de socioasistencia se haga cargo de atender a estas familias (Cunha, 2007; MDS, 2007a). Una familia que no cumple las condicionalidades es desvinculada del programa Bolsa Familia sólo después de un año, de cinco advertencias previas y de acciones como retención y suspensión temporal de los beneficios. En este sentido, la asistencia social contaría con el nombre, la dirección y la composición de cada familia pobre que, por alguna razón, no está protegiendo el derecho a la educación que tiene toda niña y todo niño.

Sin embargo, esta articulación existe más en el papel que en la realidad. En los municipios estudiados, las políticas de asistencia social y de transferencias condicionadas corren por caminos paralelos, desaprovechando la información y las capacidades instaladas. Tal como se verá en el siguiente apartado, en el ámbito federal, las secretarías de Renta y Ciudadanía —que gestiona Bolsa Familia— y de Asistencia Social —que gestiona el SUAS— presentan una coordinación sólo a nivel de sus secretarías, pero en los cargos operativos es poca la información y el trabajo conjunto que tienen entre ambas. Los órganos de control social (como los consejos y conferencias) que funcionan de manera adecuada para identificar los problemas en la implementación de los sistemas de protección básica y especial, casi no deliberan sobre Bolsa Familia o los demás programas de transferencias condicionadas (Hevia, 2008).

En el municipio de São Paulo, por ejemplo, Bolsa Familia se integra también a la Secretaría de Asistencia Social, junto con otros programas de transferencias condicionadas como *Renda Mínima*. Pero, como afirma

Houtzager (2008) la asistencia social en el municipio vivió una *revolución silenciosa* caracterizada por la irrupción de los programas de transferencias condicionadas en efectivo y por la poca comunicación entre el campo de la asistencia social. De hecho, en un principio el programa de transferencias condicionadas que sirvió de inspiración para Bolsa Familia no estaba bajo la asistencia social, sino que se ubicaba en el ministerio de trabajo y sólo en 2005 migró a la asistencia social. Al momento de migrar, la dirección de transferencia de renta concentró en un mismo mando *Renda Mínima* y Bolsa Familia, más un tercer programa estatal, *Renda Cidadá*, usando una misma aplicación electrónica para evitar beneficiarios duplicados. La dirección de la unidad quedó a cargo de un experto en políticas públicas con experiencia académica, pero que no tenía relación alguna con asistentes sociales. Los responsables operativos de los programas tampoco eran asistentes sociales ni trabajaban en su unidad personas relacionadas con el SUAS, pues en su mayoría habían migrado desde el Ministerio del Trabajo y tenían formaciones más cercanas a la economía.

Otro indicador de la poca articulación local en São Paulo se manifiesta en la poca o nula información que los centros de referencia de asistencia social tienen sobre el número de beneficiarios de Bolsa Familia en sus territorios. A pesar de funcionar como la *puerta de entrada* a la red socioasistencial, los CRAS de las ciudades de São Paulo, Diadema y Salvador entrevistados no tenían información sobre cuántas familias de sus territorios recibían los beneficios del programa o en qué sectores se concentraban más. En el caso de São Paulo, los procesos de incorporación al programa los llevó la Secretaría Municipal de Desarrollo Social con independencia de los CRAS —fueron procesos de focalización territorial operados por organizaciones civiles contratadas para estos propósitos— y no pudieron establecer programas o acciones especiales para esta población beneficiaria. Los CRAS tampoco saben, por lo tanto, cuántas familias están o no cumpliendo con las corresponsabilidades. De hecho la información de Bolsa Familia está agregada en el ámbito municipal, por lo que los gestores del programa en un municipio del tamaño de São Paulo no sabían dónde están concentrados los beneficiarios por distrito o por área de influencia

del CRAS.¹⁴ En el caso de la ciudad de Salvador fueron procesos masivos de incorporación seguidos por la creación de una oficina central donde los interesados tienen que ir a inscribirse en el *Cadastro Único*, pero tampoco pasan en ningún momento por el CRAS.

En este sentido, los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas reciben muy poca orientación para aprovechar más programas sociales y utilizar mejor las redes socioasistenciales. En nuestras investigaciones en la periferia de São Paulo nos encontramos con muy pocos beneficiarios que saben dónde está el centro de referencia de su barrio y, en caso de tener algún problema socioasistencial, lo resuelven con absoluta independencia de su pertenencia o no a Bolsa Familia. Tampoco conocían algunos programas *complementarios* a los que tenían derecho por estar en Bolsa Familia, como subsidios a la tarifa eléctrica o su inclusión en programas de mejoramiento socioasistencial (Hevia, 2008).

La falta de articulación con la asistencia social se expresa, por último, en el tipo de condicionalidades hacia las familias beneficiadas. A pesar de ser un programa que opera en la asistencia social, no existe ninguna condicionalidad que se vincule con ese campo, como actividades socioeducativas, seguimiento familiar o articulación con la oferta de servicios públicos, en el sentido que actúa el programa chileno Puente, en el que las familias reciben, además de los apoyos y el cumplimiento de condicionalidades, atención y seguimiento específico por parte de asistentes sociales para potenciar los beneficios de los servicios públicos ofrecidos (Mideplan, 2008).

EXPLICANDO LAS DIFICULTADES DE ARTICULACIÓN: UNA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

Tal como se ha mostrado en los apartados anteriores, la dificultad de articulación se encuentra más en el ámbito de la implementación de la política que en su diseño. Para analizar este nivel resulta de suma utilidad el enfoque

¹⁴ A pesar de que podrían hacerlo si georreferenciaran la dirección de los beneficiarios, trabajo que hasta mayo de 2008 no se había llevado a cabo.

organizacional aplicado a los gobiernos, tal como lo desarrollan Arellano, Cabrero y del Castillo (2007).

De este enfoque rescatamos tres puntos fundamentales que pueden explicar las dificultades de articulación en el caso analizado. En primer lugar, este enfoque afirma que las organizaciones gubernamentales poseen una naturaleza dual. Tal como plantean estos autores, las agencias de gobierno poseen una existencia formal y legal que define sus objetivos, líneas de acción, recursos disponibles, etcétera, pero al mismo tiempo son organizaciones que una vez establecidas adquieren una lógica propia orientada a la sobrevivencia y se deben enfrentar a su entorno, como cualquier otra organización, lo que las puede ubicar en una *contradicción de origen* entre formalidad legal y existencia propia (Arellano y Cabrero, 2007, 12-13). Como cualquier organización, las agencias gubernamentales desarrollan estrategias para interactuar con el entorno y para poder autorreproducirse, pero lo hacen en un entorno estructural, representado por las normas y los cuerpos legales que les dan existencia formal.

En segundo lugar, esta perspectiva define al gobierno como una “red de organizaciones con pretensiones nunca alcanzadas de actuación homogénea, lógica y continuada” (Arellano y Cabrero, 2007, 7), lo que elimina la falsa idea del Estado como un ente monolítico y homogéneo, punto compartido por perspectivas relacionales (Migdal, 2001). Definir al gobierno como una red de organizaciones implica caracterizar con cuidado los vínculos e interacciones que las agencias gubernamentales tejen entre sí. Desde el mismo momento de su nacimiento, las agencias gubernamentales tienen que cumplir con el mandato legal que les da origen y, de manera simultánea, relacionarse con la red sobrepuesta de estructuras existentes de otras organizaciones gubernamentales con las cuales interactúan. Por esto, las relaciones entre organizaciones gubernamentales están en parte definidas de manera legal y formal, pero “el grueso de las relaciones entre ellas se genera también en el segundo espacio: el del movimiento flexible y complejo de los juegos interorganizacionales” (Arellano y Cabrero, 2007, 15).

En tercer lugar, la perspectiva organizacional aplicada al gobierno propone una teoría del cambio en las organizaciones gubernamentales, sobre

la base del concepto de innovación y el desarrollo de una metodología que identifica tres niveles de transformación organizacional. Así, definen la innovación como una “ruptura de los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de una organización” y enfatizan su carácter relativo y sujeto a un contexto y presentan tres niveles de innovación organizacional: 1) funcional-estructural, que comprende la adopción de nuevos procesos, sin antecedente alguno en la organización analizada y de nuevas formas organizacionales para la toma de decisiones; 2) comportamental, que se refiere al ámbito de las expectativas individuales, los patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones en la red de influencias, alianzas y coaliciones en estructuras de poder amorfas y 3) relacional, que designa las complejas vinculaciones entre el contexto y la organización: mutua dependencia y efectos recíprocos, y procesos de implementación (Cabrero, Arellano y Amaya, 2007, 149-152).

Con esta batería conceptual es posible revisar con nuevos ojos las relaciones entre Bolsa Familia y el SUAS. En efecto, en el caso analizado podemos identificar en el ámbito federal dos organizaciones diferentes que están obligados a convivir bajo un mismo mando pero que muestran el peso de las propias lógicas organizacionales internas que inhiben en la práctica las innovaciones de diseño propuestas en los diseños.

ORGANIZACIONES DUALES Y VÍNCULOS ORGANIZACIONALES: BOLSA FAMILIA Y SUAS

Así, retomando el enfoque propuesto, el Programa Bolsa Familia se enfrenta a su naturaleza dual de cumplir con su objetivo de combatir la pobreza al mismo tiempo que tiene que resolver los problemas propios de gestión. Conviene recordar que estamos hablando de un programa con un padrón de 11 millones de familias beneficiarias, que implica contar con personal de alto perfil técnico, acostumbrado a trabajar con bases de datos a gran escala. Al no operar de manera directa en los territorios (puesto que eso es respon-

sabilidad de los municipios) la agencia federal responsable se concentra en mejorar los padrones de beneficiarios, resolver las inconsistencias de la focalización, mejorar normativamente el trabajo y administrar los millones de dólares que se transfieren todos los meses a los beneficiarios. Esta dinámica de gestión no necesita la interacción entre los funcionarios públicos responsables del programa y los pobres de “carne y hueso” (los que se relacionan con el municipio, con la agencia pagadora o con el centro de salud), situación diferente con la asistencia social. En el ámbito municipal, como se vio en el apartado anterior, la gestión del programa recae en economistas más familiarizados con bases de datos que con atención a población vulnerable, a pesar de depender de las secretarías de asistencia social en los casos analizados. Los vínculos entre la organización federal y la municipal están en términos normativos, en los términos de adhesión (*termos de adesao*) y en las dinámicas organizacionales con bastante autonomía técnica y financiera por parte de los municipios. Con una comunicación directa, sin intermediarios como los gobiernos estatales, consejos gestores o conferencias nacionales, la federación dispuso un número telefónico para resolver las dudas de los municipios.

Por otro lado, los objetivos del SUAS y su estructura (federal y operativa) también ofrecen una naturaleza dual, pero muy diferente a Bolsa Familia. Su mandato legal las orienta a combatir aspectos centrales de la pobreza (por medio de la provisión de mínimos sociales para cubrir necesidades básicas), sin embargo toda su dinámica de gestión se orienta a fortalecer la interacción directa entre los ciudadanos con rezagos sociales y agencias estatales (como los CRAS), de ahí que toda la dinámica organizacional del SUAS se oriente al fortalecimiento de las instancias de interacción y oriente el trabajo hacia la creación de protocolos de atención y, de manera central, en la implementación de los mecanismos de protección básica y especial. Así, entre los municipios y la federación existe una serie de instancias de intermediación (gobiernos federales, consejos gestores municipales, estatales y federal, y conferencias nacionales) que van alineando las orientaciones nacionales en los territorios. Gran parte de las energías de gestión en SUAS se invierten en consensuar los procedimientos y relaciones entre los niveles de

gobierno y en cumplir con las directrices establecidas por las Conferencias Nacionales, máximo órgano de decisión del SUAS (Hevia, 2010).

La naturaleza dual de ambas organizaciones caracteriza la interacción entre ambas organizaciones, tal como veremos en el siguiente apartado.

VÍNCULOS ENTRE LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO SOCIAL

En términos organizacionales, en el ámbito federal tanto el SUAS como Bolsa Familia dependen administrativamente del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, creado el 23 de enero en 2004 por la primera administración de Lula. Este ministerio tiene como misión “promover el desarrollo social y combatir el hambre buscando la inclusión y la promoción de la ciudadanía, garantizando la seguridad alimentaria y nutricional, una renta mínima de ciudadanía y asistencia integral de las familias” (MDS, 2010a). Entre 2004 y 2008 tenía cuatro secretarías (Seguridad Alimentaria, Evaluación, Asistencia Social y Renta de Ciudadanía). Además posee una secretaría ejecutiva encargada de articular el trabajo entre las secretarías. En 2009 se añadió la Secretaría de Articulación para la Inclusión Productiva (Brasil, 2009, MDS, 2010b).

Como se observa en su misión y estructura, la creación del MDS respondió a la unificación de por lo menos tres agendas diferentes: 1) asistencia social, que como se explicó se derivó de los movimientos pro democráticos de la constitución de 1988 que funcionaba bajo el mando del Ministerio de Asistencia Social; 2) seguridad alimentaria, base programática de Lula sobre todo en su primer periodo, que representó la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, que incluye programas de compra de alimentos y construcción de cisternas para agua, y que implicó la creación de un ministerio extraordinario del combate al hambre entre 2002 y 2004, y 3) transferencias condicionadas en efectivo, que hasta antes de la creación del MDS dependían de la Presidencia.

En este contexto, las relaciones entre SUAS y Bolsa Familia se caracterizan por la trayectoria de ambas organizaciones, por las resistencias por parte de

Bolsa Familia a sectorizarse en la asistencia social y por cierto desinterés por parte de la asistencia social en relación con los programas de transferencias condicionadas.

Por el lado del SUAS, como se analizó arriba, su trayectoria está marcada por luchas ligadas al proceso de consolidación democrática y con cierta institucionalidad previa. Antes de la creación del MDS ya existía en el ámbito federal un ministerio de asistencia social y todo un desarrollo del SUAS tanto nacional como municipal. De ahí que en el momento de la creación del MDS, los puestos centrales del ministerio recayeran en personajes ligados a la asistencia social y que además contaban con trayectoria partidista: como ministro el abogado Patrús Ananás (ex presidente municipal de Belo Horizonte y abogado de la asociación de asistentes sociales) y de secretaria ejecutiva Marcia López (asistente social ligada a la implementación del SUAS desde sus comienzos y ministra de asistencia social antes de la creación del MDS).

En el caso de Bolsa Familia, cuando el gobierno federal decidió unificar los programas existentes en 2004, el equipo que diseñó el nuevo programa fue liderado por una experta en *public policies*, Ana Fonseca, primera secretaria ejecutiva de Bolsa Familia, quien había implementado el programa de *Renda Mínima* en São Paulo, durante la administración de Marta Suplicy (2001-2004).

El programa *Renda Mínima* dependía de la secretaría Especial de Trabajo, a cargo de Marcio Pochmann, prestigioso economista. Según nuestros informantes, Pochmann solicitó como condición para poner en marcha este programa municipal que ni la operación ni la gestión dependieran de la asistencia social, reproduciendo con esto algunos prejuicios que los economistas y administradores han mostrado tener sobre la asistencia social, a la que perciben como un campo cuya operación implica muchas discusiones, dificulta la agilidad de la operación y se centra en casos pequeños y no en programas grandes. En una administración municipal de sólo cuatro años, había que mostrar resultados rápidos y si lo implementaba el sector de la asistencia social, argumentaban, el programa sería imposible de operar.

La escala de atención también era vista como un problema que podría dificultar el trabajo de un programa de transferencias condicionadas si dependía de la asistencia. Según Fonseca (2007) las asistentes sociales están más acostumbradas a trabajar en una escala menor y de forma integral, mientras que los programas de transferencias condicionadas actúan de manera menos intensiva y a una escala mucho mayor.

A Ana Fonseca le siguió Rosani Cunha en el cargo de secretaria de Renta y Ciudadanía, al momento de la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Cunha provenía de una oficina presidencial de vinculación con estados y municipios. Además de tener amplia experiencia con los procesos de federalización, Cunha trabajó muchos años en el sector salud, siendo una funcionaria pública de carrera, y no tuvo limitaciones por no militar en partidos políticos para acceder al puesto. Ella formó un equipo de personas provenientes en su gran mayoría del sector salud, todos funcionarios públicos de carrera, sin experiencia previa en el campo de la asistencia social y con una notable ausencia de asistentes sociales.

Este equipo de perfil técnico logró implementar en relativo corto tiempo el funcionamiento del programa de manera exitosa, por medio de la creación del Índice de Gestión Descentralizada, y la fiscalización y depuración del padrón de beneficiarios. A la trágica muerte de Cunha en un accidente carretero en 2008, asumió la dirección Lucia Modesto. Ella era la encargada hasta ese momento del *Cadastro Único* y formaba parte del equipo de trabajo de Cunha desde el comienzo. Modesto tampoco tenía relación explícita con partidos políticos. Es una funcionaria civil de carrera, tiene una visión técnica y buena sintonía con el trabajo descentralizado en el que se desarrolla la política social en Brasil.

¿Por qué Bolsa Familia se integró a la asistencia social y no a trabajo o a salud, tal como uno podría pensar luego de analizar las trayectorias de sus diseñadores y operadores? A diferencia de los programas de transferencias condicionadas anteriores, que se vinculaban a derechos específicos como la educación, salud o alimentación, o a subsidios específicos como gas, Bolsa Familia articuló estos programas bajo un objetivo que lo acercó a la asistencia social: la atención a la pobreza. En efecto, al ser la asistencia social el

campo de políticas públicas que se concentra en la atención a la pobreza, la agencia responsable de Bolsa Familia tuvo que integrarse a ella debido a su mandato legal-normativo, más que por sus dinámicas organizacionales, ajenas al mundo de la asistencia social.

La resistencia a la sectorialización en la asistencia social por parte de los operadores de Bolsa Familia también se argumentaba como un problema de interacción con otras agencias gubernamentales: *sectorizarse* en el campo de la asistencia social podría ser un error estratégico para Bolsa Familia, porque eso implicaría perder en gran parte su intersectorialidad y articulación entre políticas de salud, educación y asistencia social, punto fuerte de los programas de transferencias condicionadas en el mundo. Según sus operadores, Bolsa Familia no es sólo un programa de protección social básica, también es un programa de salud, de educación, de seguridad alimentaria, etc. Tener que limitar sus acciones a la asistencia social implicaba perder capacidad de gestión con los otros componentes de la estrategia. Punto que ejemplifica la importancia del nivel relacional de cambio organizacional: las relaciones con el entorno son las que definen las dinámicas al interior con la organización y los patrones de interacción con las organizaciones con las que tiene que convivir.

Por otro lado, si bien la asistencia social se interesó por proteger como derecho socioasistencial el derecho a la renta, su formulación se vinculaba más con las posturas universalistas de “renta básica universal”, promovidas por el senador Suplicy, que a la incorporación de programas condicionados y focalizados como es Bolsa Familia; siendo considerados estos últimos como una parte importante desde el punto de vista de cobertura y presupuesto, pero insuficientes para atender a las familias más vulnerables. En los espacios creados por el SUAS, como los consejos gestores o la Conferencia Nacional de Asistencia Social, la preocupación por Bolsa Familia es mínima en comparación con el monitoreo a la implementación de los CRAS (Hevia, 2010) y, tal como se describió arriba, el desconocimiento local del programa es alto.

Así, si se retoma el enfoque organizacional, los vínculos entre el SUAS y Bolsa Familia no pueden analizarse tomando en cuenta sólo la documentación oficial y los diseños, sino que es esencial analizar los vínculos e inte-

racciones que generan estas organizaciones, así como los cambios en los niveles comportamentales y relacionales producto de las interacciones entre ambas organizaciones.

CONCLUSIONES: REPERCUSIONES DE LA POCA ARTICULACIÓN

¿Qué consecuencias tiene esta dificultad de articulación entre Bolsa Familia y el campo de las políticas nacionales de seguridad social? Éstas pueden ordenarse en dos grandes dimensiones: limitaciones en las potencialidades del programa y dificultades para la articulación entre programas universales y focalizados dentro de la política social.

En primer lugar, como cualquier política no articulada, la información, la capacidad instalada y la sinergia de esfuerzos no se aprovechan en su totalidad y devienen duplicidades y vacíos en la operación de los programas.

Un programa de esta magnitud tiene que desarrollar canales permanentes de comunicación con sus usuarios, que sin embargo no se utilizan para beneficio de las familias más pobres. Cada mes se entrega a millones de familias, junto con los apoyos económicos, un recibo impreso que explica el monto recibido, por medio de la red de agencias de la *Caixa Econômica Federal*. Esto quiere decir que todos los meses el gobierno tiene la posibilidad de entregar información relevante en el momento de entregar los recursos a las familias más vulnerables de Brasil, además de tener en el *Cadastro Único* la dirección de los beneficiarios y un sistema de correos que funciona bien. Limitar el uso de este medio de comunicación responde a inhibir el uso político-electoral de estos canales, por ejemplo mandando propaganda electoral a los beneficiarios (Hevia, 2008). Sin embargo, para campañas públicas de bien común, como las que se realizaron para evitar las epidemias de dengue, influenza A o fiebre amarilla, para acciones de educación ciudadana o información general, este sistema podría utilizarse y ser un efectivo medio de información, que actualmente no se utiliza.

De la misma forma, en cientos de municipios existen programas locales de transferencias condicionadas, con diversas modalidades, condicionali-

dades, tiempo de permanencia y tipos de beneficios que no se articulan para la potenciación de los beneficios con Bolsa Familia (Silva, Yazbek, Di Giovanni, 2004).¹⁵ Este programa representa un avance importante para integrar los programas federales de transferencia de renta, pero su articulación con los programas municipales aún es lejana. Esto implica problemas de operación que en el plano local pueden tomarse como discrecionales o injustos. Que una familia reciba tres programas y su vecino no reciba ninguno sigue siendo una fuente común de quejas sobre los programas de transferencia de renta en el ámbito local.

Bolsa Familia también posee un sistema electrónico de información sobre beneficiarios al que tienen acceso los gestores municipales e incluso las instancias de control social. Esta información podría servir a entidades gubernamentales y no gubernamentales que atienden a la población vulnerable para elaborar proyectos de diverso perfil. En este sentido, también los centros de referencia de asistencia social podrían contar con esa información, para elaborar y planificar sus acciones de protección social básica o para identificar a familias que precisen apoyos específicos, lo que pocas veces se hace.

Estas dificultades de articulación repercuten también sobre el poco control social por parte de los beneficiarios sobre Bolsa Familia, lo que a su vez no permite solucionar los problemas de comunicación y articulación. A pesar de contar en su diseño con instancias específicas y de tener experiencia acumulada en el control social, en la práctica pocas personas y líderes comunitarios saben bien cómo funciona Bolsa Familia, cuáles son sus criterios de inclusión y exclusión, cuántos años duran sus beneficios, qué impactos ha tenido, cómo poder catastrar a una familia pobre, etc. (Hevia, 2008).

¹⁵ En el municipio de São Paulo, si una beneficiaria recibe *Renda Mínima* y Bolsa Familia, se descuenta del primero el valor del segundo, teniendo dos cartones electrónicos diferentes, operados por dos bancos diferentes, pero recibiendo el mismo monto que una familia que sólo está en *Renda Mínima*. Además puede recibir el programa estatal, *Renda Cidadá*, que pide como condicionalidades reuniones socioeducativas mensuales, pero cuyos beneficios también se descuentan de los otros programas. Así una familia beneficiaria de *Renda Mínima* recibe el mismo monto que una inscrita además en Bolsa Familia y *Renda Cidadá*, administrando un solo cartón en vez de tres, sin tener que asistir a charlas socioeducativas para recibir el beneficio completo y teniendo que recatastrarse sólo una vez.

El consejo municipal de asistencia social de São Paulo, por ejemplo, no tiene ninguna deliberación sobre Bolsa Familia. Los líderes de asociaciones de vecinos tienen en general poca información sobre el programa y el municipio también apoyó una relación distante con las organizaciones (Houtzager, 2008; Hevia, 2008). Así, la gestión de cada uno de los miles de municipios resulta en gran parte difícil de conocer y controlar. Además, el hecho de que estas instancias de control social sean *obligatorias* para recibir los recursos del IGD amplía la posibilidad de que funcionen como *prestadores* y limiten la acción de control social, puesto que ocupan, sin utilizar, el espacio institucional para el control que ya existe en el papel.

En el ámbito federal, la prensa (interesada en dar seguimiento a uno de los programas más visibles del gobierno federal) y en menor medida la academia son los principales interesados y encargados de realizar el control social sobre el programa, sin embargo, como muestra Weissheimer (2006) el manejo de la información, sobre todo al comienzo, expresa la posición crítica de la prensa escrita sobre el gobierno de Lula, más que el interés por mantener informada a la opinión pública.

El problema de no tener control social por parte de los beneficiarios, además de ampliar las posibilidades de que se cometan irregularidades, dificulta también la eficiencia y eficacia de los procesos y mantiene en una situación de desventaja a los beneficiarios respecto a su protección de derechos.

Estos problemas de gestión influyen en la segunda dimensión: la posibilidad de articular programas focalizados y universales. Tal como Valencia (2003) sostiene para el caso mexicano, esta discusión es engañosa puesto que en la práctica conviven programas focalizados y universales, y resulta fácil alinear *buenos* y *malos* en estas dicotomías. En este sentido, conviene recordar la importancia de una perspectiva de derechos humanos para discutir dichas relaciones. Programas sociales que protejan y amplíen estos derechos tienen que orientarse hacia la universalidad de acceso sin discriminación ni restricción (ya sea en el acceso o en la permanencia de los beneficios por medio de condicionalidades). Estos programas tienen también que garantizar los derechos civiles y políticos de participación a la población

beneficiaria, no sometiéndola a relaciones clientelares ni limitando su derecho de incidir en la toma de decisiones.

Como se mostró arriba, Bolsa Familia articula estas políticas —por medio de sus beneficios básico y variable, por puertas de salidas universales y por instancias de control social—, pero su puesta en marcha se complica por las dificultades de articulación. Una de las características determinantes del sistema brasileño de políticas públicas es su carácter participativo y deliberativo, donde el control social no sólo se limita a denunciar irregularidades en un buzón de quejas, sino que también implica la deliberación y el monitoreo permanente de la política por parte de la población interesada. Los avances en transformar la salud, la alimentación o el cuidado de los adultos mayores en políticas universales de derecho, exigibles ante la justicia, se explican en gran medida por la importancia del control social y la participación de grupos interesados en que estos procesos llegaran a darse.

La difícil articulación y la debilidad de control social correspondiente hacen que las probabilidades de transitar hacia la renta universal de ciudadanía sean escasas, como dice Lavinas (2004, 68): “El escenario actual levanta la sospecha de que la ley permanecerá como letra muerta, lo que no sería propiamente una sorpresa”. Ideólogos clave de la asistencia social, como Aldaiza Sposati o Carmelita Yazbek, al igual que expertas en políticas públicas, como Ana Fonseca o Lena Lavinas, están de acuerdo en que la meta de los programas de transferencia es la renta universal de ciudadanía. Pudiendo articularse Bolsa Familia con asistencia social, la presión por transitar hacia la renta universal sería mucho más fuerte, pues se estaría luchando por garantizar un derecho socioasistencial inalienable (el derecho a la renta) y no un programa asistencial más o menos temporal, como puede ser caracterizado Bolsa Familia si no se conecta con la renta de ciudadanía.

Así, Bolsa Familia, a pesar de tener en su diseño dispositivos que permiten diferenciarlo de un programa focalizado de transferencias condicionadas, posee en la práctica dificultades de articulación que limitan su potencialidad de convertirse en el mejor ejemplo de cómo un programa de transferencias condicionadas puede articularse con procesos universales

de políticas sociales. En la medida en que estas políticas se organicen de manera más efectiva, podrán implementarse medidas para otros programas de transferencias condicionadas que respeten con claridad los derechos humanos de universalidad y no discriminación. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, Bruce, Anne Alsott y Philippe Van Parijs (2003), “Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Alternative Cornerstones for a More Egalitarian Capitalism”, *The Real Utopias Project*, vol. V.
- Albuquerque, Maria do Carmo (2006), “Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira”, en Mario Garcés *et al.* (coords.), *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago, LOM Ediciones.
- Arellano, David y Enrique Cabrero (2007) “Introducción”, en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo, *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, pp. 5-18.
- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.) (2007), *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Arregui, C. *et al.* (2007), *Assistência Social: Controle Social e Política Pública*, Caderno 30, Observatorio direitos cidadão, São Paulo, Instituto Polis.
- Arretche, Marta (2000), *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*, Río de Janeiro, Revan.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo y Fátima Anastasia (eds.) (2007), *Reforma política no Brasil*, 2a. ed., Belo Horizonte, editora UFMG/PNUD.
- Banco Mundial (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*, Washington D.C., Banco Mundial.

- Brasil (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- _____ (1993) Lei Orgânica da Assistência Social, no. 8.742, 7 de dezembro de 1993.
- _____ (2004a) Lei no. 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providencias, Brasília, Presidencia de la República, Casa Civil.
- _____ (2004b) Decreto no. 5.209 de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei no. 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providencias, Brasília, Presidencia de la República, Casa Civil.
- _____ (2004c) Ley no. 10.835, de 8.1.2004, Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências, Brasília, Presidencia de la República, Casa Civil.
- _____ (2005a) Portaria MG/MDS no. 246, de 20 de maio de 2005, Brasília, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania.
- _____ (2005b) Instrução Normativa no. 01, de 20 de maio de 2005, divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instancia de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades, Brasília, MDS.
- _____ (2009) Lei no. 12.083 de 29 de outubro de 2009, Brasília, Presidencia de la República. Casa Civil.
- Cabrero, Enrique, David Arellano y María de Lourdes Amaya (2007), “Cambio en organizaciones gubernamentales: Innovación y complejidad”, en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, M.A. Porrúa-CIDE, pp. 137-168.
- Calcagno, Alfredo Eric y Alfredo Fernando Calcagno (1995), *El universo neoliberal: Recuento de sus lugares comunes*, Buenos Aires, Alianza.
- CEM-CEBRAP (Centro de Estudos da Metrópole-Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) (2007), Relatório Projeto Pobreza e redes de organizações civis, Survey Cidade Tiradentes (SP)-Bairro da Paz (Salvador, BA), São Paulo, CEM/CEBRAP.

- Coelho, Vera y Marcos Nobre (ed.) (2004), *Participação e deliberação, teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Editora 34.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2006), “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y diferencias”, en Ernesto Cohen y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*, México, Sedesol-Flacso, pp. 23-86.
- CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (2006), *Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II Conferência + 2. Documento Síntese das Contribuições dos Estados*, Brasília, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Cuhna, Ronsani (2007), entrevista con el autor, Brasilia, diciembre.
- Diniz, Simone (2007), “Criterios de justiça e programas de renda mínima”, *Rev. Katál*, Florianópolis, 10 (1), pp. 105-114.
- Draibe, Sonia (2003), “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”, en *Tempo Social*, USP, 15 (2), pp.63-101.
- _____ (2006), “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia”, en Cohen y Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*, México, Sedesol-Flacso, pp.139-176.
- Figuereido, Argelina y Haroldo Torres (2005), *Relatório de Pesquisa Projeto BRA/04/052 Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas REDE-IPEA II*, São Paulo, CEM-CEBRAP.
- Fonseca, Ana (2001), *O debate sobre família e a política de renda mínima*, São Paulo, Cortez Editora.
- _____ (2007), entrevista con el autor, Campinas, agosto.
- Fox, Jonathan (1992), *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press.
- _____ (1996), “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico”, *World Development*, 24(6), pp.1089-1103.
- _____ (2005), “Empowerment and Institutional Change: Mapping ‘Virtuous Circles’ of State-Society Interaction”, en Ruth Alsop (ed.),

- Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, Washington D.C., World Bank-GB Department of International Development.
- Francese, C. (2006), “Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista - entre a garantia de direitos e a abertura do mercado”, en M. Garcés *et al.* (coord). *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago, LOM Ediciones.
- Franco, Rolando (2001), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (ed.), *La política social en la transición*, México, UNAM-ENTS-Plaza y Valdés.
- Fuks, Mário, Renato Monseff Perissinotto y Ednaldo Aparecido Ribeiro (2004), “Cultura política y desigualdad en los Consejos Municipales de Curitiba”, *Política y Cultura*, 22, otoño, pp. 73-100.
- Gómez-Hermosillo, Rogelio (2006), “Prólogo” a Ernesto Cohen y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*, México, Sedesol-Flacso, pp. 9-17.
- González de la Rocha, Mercedes (2001), “From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources: The Erosion of a Survival Model”, *Latin American Perspectives*, 28 (4), pp. 72-100.
- Guimarães de Castro, Maria Helena (2006), “Política social em Brasil: continuidades y cambios”, ponencia presentada en el seminario “Brasil y Chile: Una mirada hacia América Latina y sus perspectivas”, enero, Santiago.
- Gurza Lavalle, Adrián, Peter Houtzager y Graziela Castello (2006), “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”, en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 67, São Paulo.
- Hall, Anthony (2006), “From Fome Zero to Bolsa Familia: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula”, *Journal of Latin American Studies*, 38, pp. 689-709.
- Hevia, Felipe (2007), “Contraloría social y protección de programas sociales”, ponencia presentada en el Seminario Candados y Derechos, México, PNUD, disponible en: http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Felipe_Hevia.pdf.
- _____ (2008), *¿Relaciones directas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el programa Bolsa Familia*, primer lugar del Concurso

- Nacional Estudios Programa Bolsa Familia, Ministerio de Asistencia y Desarrollo Social y Combate al Hambre, Brasília, PNUD-Centro Internacional de la Pobreza, disponible en: <http://www.undp-povertycentre.org/mds.do>.
- _____ (2009), “De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Revista Sociológica*, 24 (70), pp. 43-81.
- _____ (2010), “Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”, artículo sometido a dictamen en la *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes.
- Houtzager, Peter (2008), “The Silent Revolution in Anti-Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil”, *IDS Bulletin*, 38 (6), pp. 57-64.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2007), Estadísticas censo 2000, disponible en: <http://www.ibge.gov.br/> [última visita 12 de enero de 2008].
- IPEA (2006), *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*, 13, edición especial, Brasília, IPEA.
- Jusidman, Clara (2000), “Progres a la política social”, en Enrique Valencia, Mónica Gendreau y Ana María Tepichin (coords.), *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?* México, UDG/UIA/ITESO.
- Lavinas, Lena (1998), “Programas de garantía de renda mínima: perspectivas brasileiras”, texto para discussão 596, Río de Janeiro, IPEA.
- _____ (2004), “Universalizando direitos”, *Observatório da Cidadania*, pp. 67-74.
- Lavinas, Lena y Ricardo Varsano (1997), “Programas de garantía de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza”, texto para discussão 534, Río de Janeiro, IPEA.
- Lindert, Katherine *et al.* (2007), “The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context”, Social Protection Discussion Paper 0709, Washington D.C., Banco Mundial.

- Lustig, Nora y Arianna Legovini (2000), “Crisis económicas y protección social para los pobres: la experiencia latinoamericana”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *La lucha contra la pobreza en América Latina: Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías*, Buenos Aires, BID-Fondo de Cultura Económica-Congreso Judío Latinoamericano, pp. 17-36.
- MDS (Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2004), *Programa Nacional de Assistência Social*, Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social.
- _____ (2007a), “El programa Bolsa Família”, presentación en el Seminario Internacional Derechos, Rendición de Cuentas y Transparencia en la Gestión de los Programas Sociales Focalizados, Buenos Aires, 21 y 22 de junio.
- _____ (2007b), *Sistema Único de Assistência Social*, disponible en: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas>.
- _____ (2010a), disponible en: <http://www.mds.gov.br/> [última visita 21 de marzo de 2010].
- _____ (2010b), Decreto no. 7.89 de 26 de janeiro 2010, Brasília, MDS.
- Medeiros, Marcelo, Tatiana Brito y Fábio Soares (2007), “Programas Focalizados de Transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate”, texto para discussão 1283, Brasília, IPEA.
- México (2007), Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, México, Gobierno Federal.
- Mideplan (Ministério de Planificación) (2008), Programa Puente, disponible en: <http://www.programapuate.cl/> [última visita 21 enero de 2008].
- Migdal, Joel S. (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Muñoz, Christian (2006), “Propuestas universales de distribución del ingreso: Una revisión normativa”, *Cuadernos*, 91, Montevideo, CLAEH.
- Olavarria, Mauricio (2005), *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago, Editorial Universitaria.

- Oliveira, Mariana Siqueira de Carvalho (2005), “Por uma construção democrática do direito à saúde: a constituição federal, os instrumentos de participação social e a experiência do Conselho Nacional de Saúde”, tesis de maestría, Brasília, Universidade de Brasília.
- Pardo, María del Carmen (2000), “El diseño administrativo de los programas de emergencia”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: Descentralización, diseño y gestión*, México, ISS, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 459-479.
- Ramírez Saíz, Juan Manuel (2000), “Pobreza y participación ciudadana: Los planteamientos programáticos de Pronasol y Progresá”, en Enrique Valencia, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, UDG-ITESO-UIA-CUCSH, pp. 349-367.
- Roberts, Bryan (2001), *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz*, trad. P. Díaz y R. Nieto, Taller: Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones, diciembre, Wageningen, Países Bajos.
- Saraví, Gonzalo (coord.) (2007), *De la pobreza a la exclusión: Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, México, CIESAS-Prometeo.
- Sheahan, John (2002), “Alternative Models of Capitalism in Latin America”, en Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Filadelfia, State University Pennsylvania, pp. 25-52.
- Silva, María Ozanira da, Maria Carmelita Yazbek y Gerardo di Giovanni (2004), *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*, 3ra ed., São Paulo, Cortez Editora.
- SMADS (Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social) (2008) *Programa Ação Família -viver em comunidade*. <http://www.acaofamilia.prefeitura.sp.gov.br/> [última visita 12 de enero de 2008].
- Soares, Fabio *et al.* (2006), “Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade”, documento de discusión 1228, Brasília, IPEA.
- Soares, Sergei *et al.* (2007), “Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade”, documento de discusión 1293, Brasília, IPEA.

- Sottoli, Sonia (2000), “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 62 (4), octubre-diciembre, pp. 43-65.
- Spinello, Bruno y Mario Costa (2007), “A influência dos conselhos locais na gestão do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros”, ponencia presentada en el XXXI Encontro Anual da Anpocs. Minas Gerais, octubre.
- Suplicy, Eduardo (2006), *Renda de cidadania: A saída é pela porta*, 4ª ed., São Paulo, Cortez Editora-Fundação Perseu Abramo.
- _____ (2007), “O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania”, *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (6), pp. 1623-1628.
- Tatagiba, Luciana (2002), “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”, en Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil, México*, Fondo de Cultura Económica-UNICAMP, pp. 305-368.
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2005), *Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família*, Brasília, TCU-Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.
- Texeira, Ana Claudia (org.) (2000), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, Instituto Polis.
- Texeira, Ana Claudia y Luciana Tatagiba (2005), *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*, São Paulo, Instituto Polis.
- UNICEF (2008), Indicadores básicos de salud, disponible en: http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/brazil_statistics.html [última visita 21 enero de 2008].
- Valencia, Enrique (2003), “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión”, *Estudios Sociológicos*, XXI (1), pp. 105-133.
- Valencia, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichin (coords.) (2000), *Los dilemas de la política social, ¿cómo combatir la pobreza?*, México, UDG-UIA-ITESO.
- Valente, Ana Lucia (2003), “O Programa Nacional de Bolsa Escola e as

- ações afirmativas no campo educacional”, *Revista Brasileira de Educação*, 024, pp. 165-182.
- Van Parijs, Philippe (2000), “Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?” *Estudos Avançados*, 14 (40), pp. 179-210.
- _____ (2006), “Renda Básica: Renda mínima garantida para o século XXI”, en E. Suplicy, *Renda de cidadania, a saída é pela porta*, 4a ed., São Paulo, Cortez Editora-Fundação Perseu Abramo, pp. 202-240.
- Villatoro, Pablo (2005), “Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 086, agosto, pp. 87-101.
- Vitale, Denisse, Maria do Carmo Albuquerque y Viviane Nebó (org.) (2004), *Capacitação de conselheiros: o papel do Estado na construção democrática*, São Paulo, Instituto Polis.
- Weissheimer, Marco (2006), *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Yaschine, Iliana (1999), “A Changing Anti-Poverty Agenda: The Case of Mexican Anti-Poverty Policy”, Brighton, *IDS Bulletin* 30, pp. 47-60.
- Yazbek, María Carmelita (2004), *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*, São Paulo, Instituto Polis.