ISSN 1564-4162

SERIE

POLÍTICAS SOCIALES

La construcción de pactos y consensos en materia de política social

El caso de *Bolsa Família* en el Brasil

Luis Hernán Vargas Faulbaum

NACIONES UNIDAS

CEPAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

SERIE

209

POLÍTICAS SOCIALES

La construcción de pactos y consensos en materia de política social

El caso de *Bolsa Família* en el Brasil

Luis Hernán Vargas Faulbaum

NACIONES UNIDAS

CEPAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Luis Hernán Vargas Faulbaum, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado Valera, Oficiales de Asuntos Sociales de la CEPAL, en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El autor agradece los aportes y comentarios de Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado Valera. El autor también agradece a Eduardo Suplicy, Senador Federal del Brasil; Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL; Carlos Mussi, Director de la Oficina de la CEPAL en Brasilia, y Ana Fonseca, investigadora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp) y ex Secretaria Ejecutiva del programa *Bolsa Família*. Asimismo, se agradece a Daniela Huneeus, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por la revisión y comentarios al documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 1564-4162
LC/L.3884
Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2014. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen..... 5

Introducción 7
A. Antecedentes y expansión del programa *Bolsa Família* 8

I. Marco analítico..... 15
A. El enfoque de las corrientes múltiples (*Multiple Streams*)..... 16
B. Modelo del equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium*) 18
C. Metodología utilizada 19

II. Actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de bienestar y protección social en *Bolsa Família*..... 21
A. Actores 21
1. Poder Ejecutivo y Presidencia del Gobierno Federal..... 22
2. Congreso Nacional..... 22
3. Políticos y académicos..... 23
4. Organizaciones no gubernamentales, centros de pensamiento y organismos internacionales 24
5. Los medios de comunicación y la opinión pública 24
B. Prácticas y estrategias 25
C. Factores..... 28
1. Inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores..... 28
2. Normas y procedimientos para cambiar el estatus quo 29
3. Correlación de fuerzas entre los principales actores políticos 29
4. Tensiones sobre asignación y redistribución de recursos..... 31
5. Acontecimientos que alteran la percepción sobre prioridades 32
6. Recursos y capacidades disponibles..... 33
D. Marcos conceptuales de bienestar y protección social en Bolsa Família..... 33

III. Análisis del proceso de construcción de un pacto como ventana política de oportunidad 37
A. Corriente de los problemas: pobreza, desigualdad y calidad de la educación durante la década de 1990..... 37

B. Corriente de las soluciones: la apertura del debate brasileño antes del lanzamiento de *Bolsa Família* 39
C. Corriente de la política: desde la competencia hasta el acuerdo político 43

IV. Lecturas sobre el surgimiento y la consolidación del programa de transferencia condicionada *Bolsa Família* 47
A. Un nuevo período de estabilidad: la percepción pública y adscripción institucional de *Bolsa Família* y su rol en el Plan Brasil Sin Miseria 49

V. Comentarios finales 51
A. Las corrientes de los problemas, soluciones y de la política previo al lanzamiento de *Bolsa Família* 52
B. La relación entre la ventana de oportunidades y la emergencia de *Bolsa Família* 53
C. La prensa y la crisis de legitimidad de *Bolsa Família* 54
D. Nuevos arreglos institucionales y perspectivas de largo plazo 54

Bibliografía 57

Anexo: Entrevistas realizadas 62

Serie Políticas Sociales: Números publicados 63

Cuadros

CUADRO 1 PRINCIPALES EVENTOS EN LA TRAYECTORIA ANTERIOR AL LANZAMIENTO DE *BOLSA FAMÍLIA*, 1991-2001 9
CUADRO 2 COMPONENTES DE *BOLSA FAMÍLIA* 11
CUADRO 3 PRINCIPALES HITOS DESPUÉS DEL LANZAMIENTO DE *BOLSA FAMÍLIA*, 2003-2011 12
CUADRO 4 BRASIL: TRAYECTORIA ELECTORAL Y COMPOSICIÓN DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS EN EL PARLAMENTO, 2002-2010 30
CUADRO 5 BRASIL: PUNTAJE PROMEDIO SAEB EN LENGUAJE Y MATEMÁTICAS, 1995-2001 39
CUADRO 6 BRASIL: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE AUXÍLIO GÁS, BOLSA ALIMENTAÇÃO, BOLSA ESCOLA Y CARTÃO ALIMENTAÇÃO 41
CUADRO 7 BRASIL: VARIACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD, 1996-2003 48

Gráficos

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DEL GASTO Y COBERTURA DE BOLSA FAMÍLIA, 2003-2013 10
GRÁFICO 2 BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA Y DESIGUALDAD, 1990-2003 38

Resumen

El objetivo de este estudio es explicar el surgimiento y consolidación del programa *Bolsa Família*, partiendo de las primeras discusiones sobre el rol de las transferencias monetarias en el sistema de protección social del Brasil hasta alcanzar la actual estabilidad y apoyo político transversal en torno a su implementación.

En términos metodológicos, el estudio se basó en la revisión de literatura de fuentes primarias y secundarias; leyes, decretos y documentos oficiales y distintos estudios sobre el tema. Se complementó con entrevistas a actores clave que participaron directamente, o fueron testigos privilegiados, de las discusiones previas al lanzamiento de *Bolsa Família* y también durante su implementación. El análisis de la trayectoria del programa se sustentó, por una parte, en el enfoque de las corrientes múltiples (Kingdon, 2003) y el modelo del equilibrio interrumpido (Baumgartmer y Jones, 1993) y, por la otra, en el enfoque propuesto por Maldonado y Palma (2013). Este último propone analizar el surgimiento de pactos y consensos en el sector de la política social con base en el examen de los actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de bienestar y protección social en juego; en este caso, del programa *Bolsa Família*.

A lo largo de los años 1980 y 1990, a medida que fue consolidándose una mayor estabilidad macroeconómica, dos aspectos claves generaron una atención creciente en las políticas sociales: un gasto social ineficiente e inefectivo y la persistente y elevada incidencia de la pobreza y la desigualdad. En ese contexto, la proliferación de programas de transferencias condicionadas a nivel municipal y la atención de la opinión pública y política sobre los problemas anteriormente mencionados, motivaron el surgimiento de varios programas nacionales de transferencias como respuesta de política pública desde el gobierno federal.

En 2003, en el contexto del arribo al gobierno de una nueva coalición de centro-izquierda, se unificaron varios programas nacionales mediante la creación de *Bolsa Família*. Durante los primeros años este programa sufrió fuerte ataques políticos y mediáticos que dañaron su legitimidad. La superación de dicha crisis tras diversos ajustes y reformas generó una opinión pública más favorable hacia el programa, así como también un fuerte apoyo político y electoral hacia la coalición gobernante encabezada por el Partido de los Trabajadores. Para explicar este proceso, el estudio subraya dos procesos que ayudaron a la consolidación de *Bolsa Família*: la introducción de nuevos instrumentos de gestión para dar mayor transparencia pública, y la redacción de regulación y otros cuerpos legales para

expandir la cobertura y los componentes del programa que tuvieron gran apoyo por parte de los gobiernos locales.

Finalmente, el estudio plantea algunas interrogantes potenciales sobre la eventual renovación del pacto social y político que sustenta a *Bolsa Família*. Desde esa perspectiva, si bien en el corto plazo todo cambio generaría posiciones encontradas, es probable que se mantenga un patrón de cambio gradual centrado en la transición desde programas de transferencias condicionadas hacia el reconocimiento explícito del derecho a un cierto nivel de ingresos mediante la entrega de un Ingreso Básico Ciudadano.

Introducción

La crisis de la deuda que azotó al Brasil y América Latina durante la década de 1980, trajo como consecuencia un marcado incremento de los niveles de pobreza y desigualdad. Los sistemas de protección social basados en los antiguos regímenes de bienestar construidos durante el siglo XX en la región, que estaban fundamentados en el trabajo asalariado formal, no tuvieron la capacidad para enfrentar los nuevos problemas. En un contexto de crisis fiscal y recortes en el gasto social, los instrumentos de dichos sistemas (como los seguros de cesantía, los trabajos temporales dignos o el acceso a programas masivos de transferencias de ingresos y desarrollo de capacidades, especialmente entre los trabajadores informales) no lograron contener la extensión de la cesantía y la marginalidad. Fue necesario esperar a la década siguiente para que los costos humanos y de desarrollo asociados fueran considerados en la ausencia de políticas y programas de protección social que buscaran llenar los enormes vacíos de cobertura (Barrientos y Hulme, 2010). Como respuesta a este escenario, en la región se lanzaron diversas iniciativas públicas focalizadas hacia las personas en situación de pobreza y grupos vulnerables, tales como transferencias en especie, programas de asistencia laboral o de empleos de emergencia, fondos sociales y transferencias de ingresos, entre otros instrumentos (Bastagli, 2009). En definitiva, ese giro constituyó una ventana de oportunidades aprovechada por sectores que abogaban por un rol mínimo del Estado, influyendo y difundiendo alternativas minimalistas y no contributivas pero poco costosas para enfrentar una creciente demanda que no podía ser satisfecha mediante los esquemas tradicionales de la seguridad social.

En ese contexto, uno de los nuevos instrumentos de política pública fueron los programas de transferencias condicionadas. Las primeras versiones comenzaron a implementarse en la región a mediados de la década de 1990, específicamente en el Brasil y México. En términos generales, estos programas buscan superar la pobreza a través de la implementación de un esquema de incentivos focalizado en las familias en condiciones de pobreza extrema que combina objetivos de corto plazo (provisión de recursos financieros para las familias beneficiarias) con objetivos de largo plazo para quebrar las trampas de transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la acumulación de un mayor acervo de capital humano por parte de niños y jóvenes de los hogares más pobres (Britto, 2010). Esta innovación en la política social ha sido reconocida y apoyada por la comunidad internacional a través de financiamiento, difusión de experiencias exitosas y replicación de este tipo de programas, con algunas modificaciones cuando son pertinentes, en otras regiones en desarrollo (Britto, 2010). La experiencia del Brasil con las transferencias condicionadas es de gran interés debido a su relativa

antigüedad, su expansión y el creciente nivel de cobertura alcanzado, siendo actualmente el programa con más beneficiarios de América Latina y el Caribe. Pero también es relevante dado que, a pesar de rasgos ligados a una visión residual de la política social (focalización, condicionalidad y temporalidad limitada de los apoyos), *Bolsa Família* fue lanzado y consolidado por gobiernos en principio identificados con tendencias universalistas y de izquierda. Una pregunta sugerente al respecto es: ¿cómo explicar la continuidad y consolidación del programa *Bolsa Familia*, a pesar de las críticas provenientes de dentro y fuera de la coalición gobernante?

Partiendo de estas preocupaciones, el principal objetivo de este documento es analizar el proceso político-institucional asociado a la creación, consolidación y creciente legitimación del programa *Bolsa Família* en el Brasil, destacando el surgimiento de un amplio consenso en el espectro político brasileño en torno a dicho programa. Para ello, se propone analizar cuatro aspectos específicos de dicho proceso que fueron moldeando la agenda de decisiones antes del lanzamiento de *Bolsa Família* y durante su consolidación. En primer lugar, se explican los diagnósticos y el debate público en torno al combate a la pobreza en dicho país (la corriente de los "problemas"), las negociaciones y posturas de los principales actores políticos (la corriente de la "política") y el surgimiento de las alternativas de política pública que fueron discutidas (la corriente de "las soluciones"). En segundo lugar, el inicio de *Bolsa Família* es interpretado como una ventana política de oportunidades, en la que confluyeron dichas corrientes. En tercer lugar se analiza la crisis de legitimidad que posteriormente sufrió el programa en especial durante 2005, con énfasis en el rol de la prensa. Por último, se describe el nuevo arreglo institucional y el pacto social que sustenta la estabilización y expansión de *Bolsa Família* tras las reformas realizadas a partir del año 2005.

El análisis de estos temas constituye un aporte a las principales preocupaciones del proyecto "Pacto social para una protección social más inclusiva" que lleva a cabo la División de Desarrollo Social de la CEPAL con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). En efecto, dicho proyecto ha procurado abrir una línea de investigación con respecto al surgimiento de pactos y consensos políticos en el ámbito de reformas importantes a los sistemas de protección social en América Latina.

Para dar cuenta del objetivo indicado, el documento se estructura de la siguiente manera[1]. Primero, se presentan los principales antecedentes del programa *Bolsa Família*, con una breve descripción de sus elementos más característicos. En el segundo capítulo se revisan dos enfoques analíticos que estructuran el análisis, a saber el modelo de corrientes múltiples (*Multiple Streams*) y el de equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium*), los que más adelante servirán de marco de análisis para los capítulos siguientes; además, se presenta la metodología utilizada en el estudio. En el capítulo tercero se analiza el consenso alcanzado en torno a *Bolsa Família* a través de cuatro dimensiones: la constatación de los principales actores involucrados, sus prácticas y estrategias, los factores que posibilitaron el acuerdo transversal y los marcos conceptuales de bienestar sobre los cuales se gestó el proceso político y de diálogo. En el capítulo cuarto se retoma la noción de una ventana de oportunidad política en el caso estudiado, presentando un análisis de las corrientes de la política, los problemas y las soluciones que convergieron para la creación de *Bolsa Família*. En el capítulo quinto, con base en el modelo del equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones, se presenta una lectura de la ventana de oportunidad política en el caso de *Bolsa Família* para explicar la estabilidad posterior a la crisis de legitimidad de 2005. Por último, en el capítulo sexto se concluye presentando el detalle de los principales hallazgos, así como algunos apuntes generales sobre las perspectivas futuras del pacto social que hasta ahora ha mantenido vigente al programa a *Bolsa Família*.

A. Antecedentes y expansión del programa *Bolsa Família*

En el Brasil, tras la promulgación de la Constitución Federal de 1988, el Estado asumió un rol clave en la tarea de reducir la pobreza para alcanzar una sociedad justa y equitativa (Holmes, Hagen-Zanker y Vandemoortele, 2011). Además, Bastagli (2008) identifica dos mandatos constitucionales para la

[1] Este documento se basa en una versión preliminar que corresponde a la tesis para optar al grado de Master of Arts in Public Policy de King's College London. Para mayores detalles, véase Vargas (2013).

política social brasileña: en primer lugar, el paso de un sistema exclusivamente basado en seguros contributivos para los trabajadores formales hacia un modelo complementado por una asistencia social no contributiva focalizada en las personas en situación de pobreza; y, en segundo lugar, la introducción de algunos componentes universales (como las pensiones sociales para la tercera edad) coexistiendo con programas focalizados (como el mismo *Bolsa Família* o similares). En consecuencia, desde la década de los noventa parte central de la estrategia gubernamental ha sido expandir y mejorar la provisión de una protección social basada en un conjunto de transferencias de ingresos (ILO, 2009). No obstante, la expansión de las políticas de combate a la pobreza se hizo con un cierto "atraso" con respecto a la entrada en vigor de la Constitución de 1988, debido a que la prioridad política principal durante los primeros años fue la estabilización macroeconómica. Además, dicho atraso respondió "a cierta parálisis de los intelectuales y de los formadores de opinión, divididos frente a la falsa dicotomía *focalización-universalismo* que polarizaba entonces el debate sobre los programas contra la pobreza" (Draibe, 2006, pág. 143). En consecuencia, durante los años noventa, hasta el término del primer gobierno de Cardoso (1995-1999), la política federal de reducción de la pobreza se limitó a replicar las experiencias exitosas en América Latina con Fondos de Inversión Social, proceso que culminó con el lanzamiento del programa *Comunidade Solidária*.

En paralelo, durante la década de 1990 distintos municipios lideraron la implementación de programas de transferencias condicionadas. En términos generales, los beneficiarios tenían un plazo máximo de participación de dos años, debían acreditar una residencia en el municipio entre dos y cinco años de antigüedad y la entrega de las transferencias dependía del cumplimiento de condicionalidades en educación (matrícula y asistencia a un establecimiento educacional) y salud (realización de determinados controles médicos). El éxito y la difusión de las experiencias municipales, tanto a nivel nacional como en otros países, motivó la creación del *Programa de Garantía de Renda Mínima* (PGRM), dependiente del Ministerio de Educación, "que se orientaría a elevar los niveles de rendimiento escolar y a reducir los índices de repetición y evasión en la enseñanza primaria" (Draibe, 2006, pág. 147). Pero también hubo un movimiento de protesta que puso a la pobreza entre los temas prioritarios de la agenda pública, debido a los altos niveles de desempleo e inestabilidad que estaba experimentando el Plan Real en 1997. Dicho movimiento organizó una campaña nacional llamada "Acción ciudadana contra el hambre, la miseria y por la vida" (Godoy, 2004).

Hasta el segundo mandato de Cardoso (1999-2003) se implementaron de forma sectorial, distintos programas de transferencias condicionadas a escala nacional y el PGRM fue sustituido por *Bolsa Escola*. Este programa, antecedente directo de *Bolsa Família*, introdujo innovaciones operacionales tales como la transferencia por vía electrónica a través de una tarjeta de débito; además, la incorporación de nuevos participantes quedaba bajo la responsabilidad de los municipios mediante esquemas de control social implementados a través de consejos locales con participación de representantes de la comunidad en al menos el 50% de los cargos (Draibe, 2006). Dichas innovaciones conceptuales, operativas y tecnológicas, como también su padrón de beneficiarios, que alcanzaba a 4.776.704 hogares, fueron transferidas paulatinamente hacia *Bolsa Família*, que en sus primeros meses de operación en 2003 tenía una cobertura de 3.600.000 hogares. Un resumen de los principales acontecimientos anteriores al lanzamiento del programa *Bolsa Família* pueden verse en el cuadro 1.

CUADRO 1
PRINCIPALES EVENTOS EN LA TRAYECTORIA ANTERIOR AL LANZAMIENTO DE *BOLSA FAMÍLIA*, 1991-2001

Año	Descripción
1991	Senador Eduardo Suplicy propone el proyecto de ley del Ingreso Básico Ciudadano. Esta propuesta fomenta la discusión sobre el rol de las transferencias monetarias durante la década de 1990.
1995	Implementación de versiones locales de transferencias condicionadas en Brasilia D.F., y en los municipios de Campinas y Ribeirão Preto.
1997	El Gobierno Federal comienza a apoyar las versiones locales, reguladas por el Decreto Nº 9.533.
1998	Lanzamiento del Programa de Ingreso Mínimo Garantizado (PGRM).
2001	Lanzamiento del primer programa nacional de transferencias condicionadas, *Bolsa Escola*, que reemplaza al PGRM. Posteriormente, se inician los programas *Bolsa Alimentação* (2001), *Cartão Alimentação* (2003) y *Auxílio Gás* (2002).

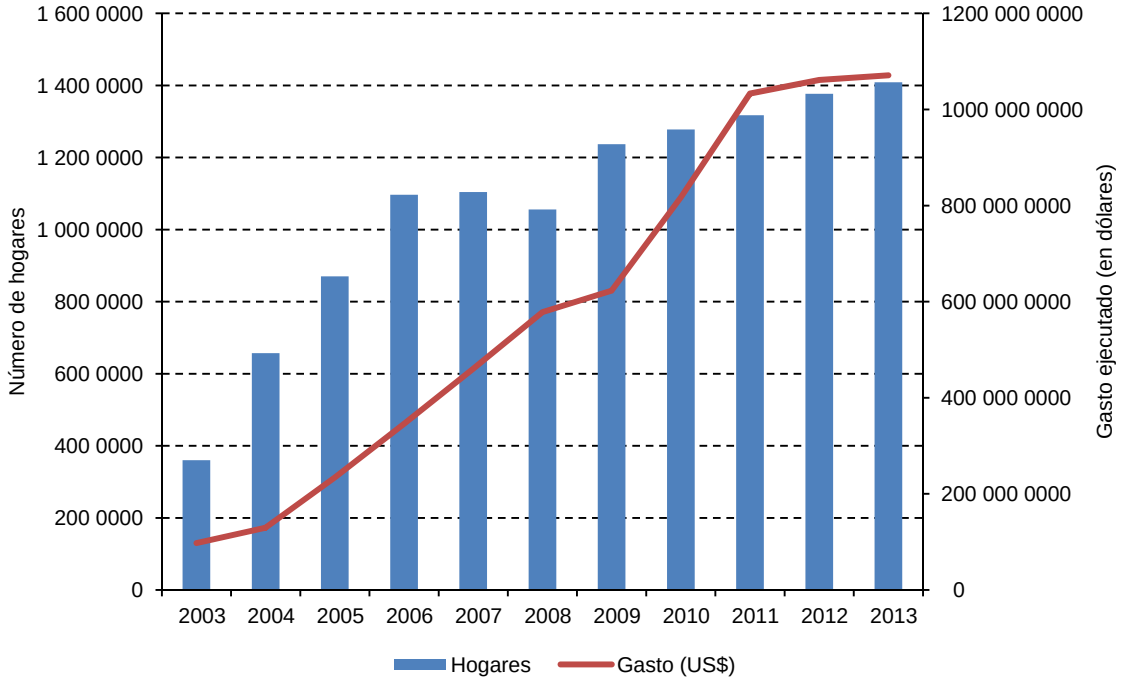
Fuente: Elaboración propia.

Bolsa Família comenzó en octubre de 2003 y en 2004 quedó regulado e institucionalizado formalmente mediante la promulgación de la Ley Nº 10.836 (Presidência da República do Brasil, 2004). La creación y promulgación de la ley de *Bolsa Família* cumplía una promesa de la campaña presidencial de Lula da Silva, quien reemplazó una serie de programas de transferencias condicionadas[2] que operaban simultáneamente y que tenían poblaciones objetivo similares pero con distintos beneficios (Britto y Veras Soares, 2011).

En términos generales, el programa "provee transferencias básicas a hogares viviendo en extrema pobreza, independientemente del número de miembros que la componen y estimados en función de la línea de extrema pobreza" (Robles y Mirosevic, 2013, pág. 22). De acuerdo con información de CEPAL (2014), en 2004 el programa empezó con una cobertura de 6.571.839 hogares, equivalente a 28.916.092 personas[3]. En 2013, la cobertura se había expandido a más del doble (114,3%) hasta alcanzar a 14.086.199 familias, equivalente a 57.753.416 personas.

Respecto al gasto público involucrado, *Bolsa Família* no era un programa que implicara gastos excesivos para el erario público (Medeiros, Britto y Soares, 2008). Tal como consta en el gráfico 1, en su primer año de implementación, el Gobierno Federal invirtió USD 1.296.336.765 (0,2% del PIB), y en 2012, el gasto en el programa se expandió hasta alcanzar USD 10.211.799.050 (0,47% de PIB).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO Y COBERTURA DE BOLSA FAMÍLIA, 2003-2013



Fuente: Elaboración propia basado en información recopilada por CEPAL (2010).

En la actualidad, el programa tiene cinco componentes, cada uno con distintas poblaciones objetivo, montos de transferencias y condicionalidades asociadas. Dichos componentes son presentados en el cuadro 2.

[2] Estos programas eran: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação y Auxilio-Gás. En 2005, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) unificó sus beneficios con Bolsa Família.

[3] Esta estimación considera el tamaño medio de una familia residente en la zona urbana y que pertenece al primer quintil de la distribución de ingresos. El dato es calculado por CEPAL.

CUADRO 2
COMPONENTES DE *BOLSA FAMÍLIA*

Componente	Población objetivo	Montos de las transferencias (mensuales)	Condicionalidades
Bono Básico	Familias viviendo en extrema pobreza.	USD 34,5 (una transferencia por hogar).	Educación: 85% de asistencia escolar. Salud: controles de vacunas para niños y niñas menores de 7 años; controles para madres lactantes entre 14 y 44 años de edad.
Bono Variable	Niños y niñas menores de 15 años viviendo en hogares pobres.	USD 15,8 mínimo, y USD 78,8 como máximo (5 transferencias por hogar).	Educación: 85% de asistencia escolar. Salud: controles de vacunas para niños y niñas menores de 7 años; controles para madres lactantes entre 14 y 44 años de edad.
Beneficio Adolescente	Jóvenes entre 16 y 17 años viviendo en hogares pobres.	USD 18,7 mínimo, USD 37,4 como máximo (2 transferencias por hogar).	Educación: 75% de asistencia escolar.
Programa de Apoyo Comprehensivo Familiar	Hogares que no logran cumplir con las condicionalidades del programa.		Después de una evaluación, la familia es monitoreada para cumplir con los requerimientos.
Brasil Carinhoso	Niños y niñas menores de 6 años viviendo en hogares en pobreza extrema.	Transferencias de ingresos y de suplementos alimenticios (vitamina A y hierro).	

Fuente: Elaboración propia basada en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Base de datos de programas de protección social no contributiva", División de Desarrollo Social, CEPAL [en línea] http://dds.cepal.org/bdptc/.

Por tanto, *Bolsa Família* nació cargando con una significativa herencia de los programas de transferencias condicionadas previos, lo que no solo influyó en su diseño, sino que también lo marcó con el peso de la trayectoria anterior (*path dependence*) (Pierson, 2000). Por estas razones, hasta 2004 hubo controversias y críticas cruzadas desde la izquierda y la derecha, seguido por un periodo de serios problemas de implementación y transición. El propósito original de *Bolsa Família* era crear un sistema más efectivo de transferencias mensuales, reducir burocracias ineficientes y facilitar el control y la transparencia del programa (Sánchez-Ancochea y Mattei, 2011). Sin embargo, se detectaron fallas en la calidad de las bases de datos de beneficiarios, lo que significó serios problemas en la gestión, monitoreo y errores de inclusión para la entrega de las transferencias (Cotta y Paiva, 2010). En 2005, el programa superó la crisis y logró consolidarse y madurar, especialmente en un año en el cual no estaban programadas elecciones presidenciales ni legislativas a nivel federal. En ese contexto, las autoridades iniciaron un plan para institucionalizar el programa mediante la redacción y publicación de distintos decretos y regulaciones. Asimismo, el programa construyó las bases de una implementación descentralizada que incluye responsabilidades de los gobiernos locales utilizando un instrumento denominado Índice de Administración Descentralizada. Este instrumento permitió lograr una mayor expansión de la cobertura geográfica y de personas mediante incentivos financieros para los municipios (Lindert y otros, 2007; Cotta y Paiva, 2010).

Siguiendo a Cotta y Paiva (2010), varias discusiones y medidas caracterizaron la etapa entre 2007 y 2008. Primero, los encargados del programa ampliaron la población beneficiaria mediante la creación del Bono Adolescente; esto se dio entre otras medidas que apuntaban a complementar el diseño del programa y responder a fuertes cuestionamientos referidos a errores de inclusión, acusaciones de probidad y utilización política por parte de actores gubernamentales locales. En segundo lugar, la situación anterior derivó en el debate sobre las reglas de salida y los esquemas de graduación del

programa. En tercer lugar fue gestándose un consenso entre las fuerzas políticas y los tomadores de decisiones respecto a la creación de mayores vínculos entre los beneficiarios y el mercado del trabajo. Finalmente, una cuarta discusión en dicho periodo fue reconceptualizar el programa *Bolsa Família* como la puerta de entrada a la protección social de las familias más relegadas del país[4].

Al finalizar el segundo período de Lula da Silva, las autoridades del programa comenzaron a tomar decisiones para la transición hacia el nuevo gobierno. En el periodo entre los años 2009 y 2010 el programa se amplió a 1,6 millones de nuevas familias, además de que se comenzó a consolidar la información socio-económica de los participantes y se fortaleció el *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (CadÚnico) como la principal base de identificación de beneficiarios de los programas sociales en los distintos niveles de gobierno. En el CadÚnico quedaba registrado el cumplimiento de las condicionalidades. En el caso de incumplimiento, el programa tiene un sistema de repercusión gradual; es decir, da una oportunidad a la familia para cumplir las condicionalidades y volver al programa antes de la cancelación definitiva de los beneficios (Holmes, Hagen-Zanker y Vandemoortele, 2011). Ello consolidó un enfoque no punitivo y confirmó un esquema que priorizaba el apoyo familiar como mecanismo para facilitar el vínculo entre la oferta pública de servicios sociales y las familias, más que la acumulación de capital humano por medio del cumplimiento estricto de las condicionalidades (Cotta y Paiva, 2010).

A partir del año 2010, la meta de cobertura fue incorporar a la totalidad de la población viviendo en situación de pobreza y descentralizar la implementación, lo que daba más liderazgo a los gobiernos locales. En junio de 2011, el gobierno anunció una meta de cobertura de 16,2 millones de hogares para 2014 además de dar inicio a la implementación del Plan Brasil Sin Miseria, que se regula mediante el Decreto Nº 7.492. El principal objetivo de este Plan es insertar a los beneficiarios en empleos formales mediante tres pilares (Hall, 2012): i) garantía de ingresos, con la expansión de la cobertura mencionada anteriormente y nuevas transferencias monetarias dirigidas a las familias rurales en situación de pobreza y campesinos, llamado *Bolsa Verde*, con el objetivo de promover la conservación de los recursos naturales; ii) inclusión económica, mediante programas de capacitación y entrega de microcréditos, entre otras iniciativas de generación de empleos en áreas urbanas; y iii) acceso a servicios públicos básicos (electricidad, agua potable, salud y educación, entre otros) por parte de hogares en situación de pobreza (Robles y Mirosevic, 2013). Un resumen pormenorizado de las principales decisiones e hitos posteriores al lanzamiento de Bolsa Família se detallan en el cuadro 3.

CUADRO 3
PRINCIPALES HITOS DESPUÉS DEL LANZAMIENTO DE *BOLSA FAMÍLIA*, 2003-2011

Año	Descripción
2003	El programa *Bolsa Família* se inicia en el mes de octubre y en enero de 2004 se promulga la ley.
2004-2005	La opinión pública se entera de problemas de implementación, tales como posibles fraudes y clientelismo con una importante cobertura mediática.
2005-2006	Primeras medidas para mejorar la ejecución luego de la crisis de legitimidad, tales como el Indicador de Administración Descentralizada y los Términos de Cooperación entre el Gobierno Federal y los municipios.
2007-2008	Extensión de los beneficios del programa (Beneficio Adolescente) e inicio de debates sobre el rol de *Bolsa Família* en el sistema de protección social, nuevas estrategias de salida y esquemas de graduación para los beneficiarios, entre otros cambios.
2009-2010	Expansión a 1,6 millones de nuevas familias, nuevos procedimientos para la confirmación de la información socio-económica (chequeo semestral) y fortalecimiento del CadÚnico como la principal base de datos para la identificación de hogares en situación de pobreza y vulnerables. Lanzamiento del Programa de Apoyo Familiar Comprehensivo.
2011	*Bolsa Família* comienza a formar parte del nuevo Plan Brasil Sin Miseria (*Plano Brasil Sem Miséria*), conformando el eje de garantía de ingresos para erradicar la pobreza extrema en 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en K. Lindert y otros, *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.* World Bank. Washington D.C., 2007; T.C. Cotta y L.H. Paiva, "O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil", *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, J. Abrahão de Castro y L. Modesto (Eds.). Brasilia, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010; C. Robles y V. Mirosevic, "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social. Santiago: Naciones Unidas, 2013.

[4] Para una discusión detallada respecto al rol de los PTC como puertas de entradas a los sistemas de protección social, véase Cecchini y Martínez (2011).

En suma, *Bolsa Família* lleva once años de funcionamiento, pero su historia, incluyendo los primeros debates e iniciativas locales en torno a las transferencias condicionadas, supera los veinte años y estuvo marcada por los cambios políticos del país. Además, se inscribió en el marco favorable provisto por la Constitución Federal de 1988 para expandir la protección social en general, y las transferencias monetarias en particular. Esto pone de manifiesto que la asistencia social ha jugado un rol importante en años recientes colocando en el centro de la agenda pública problemas relacionados con la adopción, el diseño, la implementación y la rendición de cuentas de las políticas sociales (Barrientos y Pellissery, 2012).

I. Marco analítico

Habiendo descrito los principales antecedentes e hitos del programa *Bolsa Família*, en este capítulo se profundiza el análisis de las dimensiones más relevantes a considerar en el surgimiento de un acuerdo amplio conforme esta se fue consolidando como una política pública. En definitiva, dicho proceso puede mirarse como la construcción de un pacto a nivel nacional y con reconocimiento internacional. Para ello, a continuación se presenta una discusión sobre enfoques para el estudio de pactos y las categorías de análisis utilizadas en este trabajo.

En el estudio de las políticas públicas existe un campo de la ciencia política y la sociología que busca entender el proceso de generación de políticas como tal, considerando el lugar de las ideas y los intereses al interior de un complejo juego entre elección individual, redes, instituciones y cambios socio-económicos (John, 1998). Para ello, se busca una explicación mediante el estudio de su naturaleza y origen; es decir, "analizar cómo, en un contexto económico, político-institucional o histórico dado, múltiples actores idean, inventan, a veces imitan o implementan un programa de acción pública, al tiempo que diversos actores políticos y sociales (…) ven servidos o amenazados sus intereses e ideales" (Maldonado y Palma, 2013, pág. 11). Pero, además, se trata de un análisis que enfatice la construcción de acuerdos y consensos en el sector de la política social, lo que requiere una aproximación todavía más específica. Un abordaje posible, desarrollado en el marco del proyecto "Pacto social para una protección social más inclusiva", consiste en explicar el surgimiento de pactos y consensos mediante el análisis de los actores involucrados, sus prácticas y estrategias, los marcos conceptuales de política social movilizados y los factores institucionales y circunstanciales presentes en el proceso de discusión y construcción de una determinada política pública; ello, como paso previo para fundamentar una interpretación causal desde algún paradigma o marco explicativo específico de la ciencia política.

Partiendo de ese marco y de las diferentes tradiciones de análisis que identifica, se propone situar los marcos analíticos que guían este estudio bajo el paraguas del neo-institucionalismo que, en términos generales, privilegia factores explicativos como la trayectoria histórica previa, las ideologías predominantes, las prácticas institucionales y el campo de acción determinado por el marco legal, entre otros factores. En consecuencia, en las distintas corrientes del neo-institucionalismo existe un consenso de "que el marco institucional e histórico determina qué actores (…), logran influir en el proceso de toma de decisiones, mediante qué recursos, procedimientos y medios (…) y en qué foros o instancias de interacción y conflicto" (Maldonado y Palma, 2013, pág. 15).

En esta línea, destacan dos modelos analíticos para el estudio de la formación de agendas: el modelo de las corrientes múltiples (*Multiple Streams*) inscrito en un enfoque neo-institucionalista organizacional, y el equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium*) cercano al neo-institucionalismo ligado a la teoría de la acción racional[5]. Ambos se concentran en el análisis de los factores institucionales y políticos que modelan la trayectoria de una política, propiciando su continuidad o cambio.

En síntesis, ambos modelos son útiles debido a que explican la trayectoria de una política pública a través de la revisión de la interacción entre distintos factores (intereses de grupos, límites institucionales, ideas y otros) que configuran y fijan las fronteras de la acción pública. Asimismo, ambos toman en cuenta la complejidad del proceso de políticas públicas y las diversas causas de variación y cambio, contrastando fuertemente con otros modelos que confían en demasía en un solo proceso o variable para explicar el porqué de una determinada trayectoria (John, 2012). También estos modelos ayudan a poner en relieve preguntas con implicancias generales a partir del caso estudiado, como por ejemplo si dicho proceso constituye un caso de cambio incremental en el que las transferencias condicionadas como instrumento de política adquirieron una legitimidad creciente, así como la importancia de las discusiones en torno a los marcos conceptuales de la política social (la dimensión discursiva) para ir generando un consenso a nivel "paradigmático".

Dichas características ayudan a estudiar la trayectoria de *Bolsa Família*, precisamente porque no se trató de un proceso lineal y unidireccional, como podría considerarlo un enfoque "etapista" en el que se supone que todo proceso de política debería seguir una trayectoria determinada y similar. En otras palabras, ambos modelos permiten ir más allá de la mera descripción de la transición de una etapa hacia otra, tales como la definición del problema y las alternativas, la selección de la política, su implementación y evaluación al final del ciclo (John 1998). En consecuencia, tanto el modelo de las corrientes múltiples como el centrado en la noción de equilibrio interrumpido permiten incorporar factores políticos, ideológicos y de presión por parte de la opinión pública que afectan y moldean la continuidad y cambio en el caso de *Bolsa Família*.

Sin embargo, existen algunas ventajas comparativas entre ambos enfoques que resultan más útiles para dar cuenta de distintos aspectos y momentos del proceso estudiado. El enfoque de las corrientes múltiples permite una revisión y análisis detallado de los factores políticos, así como la discusión académica y programática, además de los principales problemas que presionaban para que la autoridad tomara una decisión y que, en la medida de lo posible, contara con el apoyo de los principales actores formales e informales interesados en el debate. Por otra parte, desde el modelo del equilibrio interrumpido se puede interpretar la trayectoria adoptada por el programa después de su lanzamiento. Esta trayectoria se caracterizó por una profunda crisis de legitimidad instigada por la prensa y el necesario despliegue de una estrategia de superación para inaugurar un periodo de estabilidad basado, principalmente, en un nuevo consenso generado a partir de innovaciones en la gestión que derivaron en mayor transparencia y el apoyo transversal de los partidos políticos y de los gobiernos municipales. A continuación, ambos modelos se describen brevemente.

A. El enfoque de las corrientes múltiples (*Multiple Streams*)

El proceso de generación de una política que busque solucionar un problema no ocurre en un espacio vacío de ideas, intereses u otras prioridades en la agenda pública. Al contrario, es un proceso donde el logro de la instalación de un problema en la agenda pública no implica necesariamente el éxito en la elección de una política determinada o cambio en el clima político (Kingdon, 2003), sino que está marcado por el posicionamiento y construcción de las agendas; es decir, por la construcción y competencias de varias alternativas donde una será escogida para ser objeto de una decisión formal por parte de la autoridad pública.

[5] Para una detallada revisión de algunas tradiciones teóricas útiles para el análisis de los pactos sociales subyacentes en las políticas públicas, véase Maldonado y Palma, 2013.

En consecuencia, la distinción entre agenda y alternativas es crucial para entender la diferencia entre un conjunto de problemas o temas (agenda) y cómo estos son construidos (la corriente de "los problemas"), y las opciones disponibles que las autoridades consideran para tomar una decisión (alternativas o "soluciones"). La decisión acerca de las alternativas posibles se reducirá a un grupo más acotado entre las cuales se elegirá la que tenga posibilidades reales de implementación (Kingdon, 2003).

La corriente de los problemas es definida cuando alguien requiere lidiar con una situación o hecho considerado problemático y de injerencia pública, con base en una infinidad de elementos interpretativos disponibles. La traducción de esa situación o hechos problemáticos en un problema público depende de valores, comparaciones y categorías. Siguiendo a Zahariadis (2007), esta corriente consiste en varias condiciones que los tomadores de decisiones *(policy makers)* y los ciudadanos desean enfrentar y solucionar.

Por su parte, la corriente de las soluciones consiste en un largo proceso de discusión de alternativas y propuestas al interior de cada comunidad de especialistas. Durante esta fase las ideas circulan y emergen, son introducidas en proyectos de ley, se publicitan en los discursos y el debate de propuestas, y se adaptan en respuesta al *feedback* o recomendaciones al interior de la comunidad de especialistas, surgiendo a veces nuevas ideas (Kingdon, 2003).

Además de la comunidad de especialistas están los emprendedores de políticas. Ellos promueven, asesoran y realizan un cabildeo (*lobby)* a favor de ciertas alternativas de solución, a la vez que buscan nuevos problemas a los cuales asociar sus propuestas de soluciones (Kingdon, 2003). Sin embargo, ¿cómo avanzan ciertas propuestas y no otras? Existen tres criterios que deben ser cumplidos a cabalidad al interior de la comunidad de especialistas y en los espacios de toma de decisiones para que una propuesta se mantenga vigente: i) tener factibilidad técnica; ii) incorporar valores aceptados y compartidos entre los tomadores de decisiones y iii) anticipar problemas futuros, especialmente, el debate político y el logro de un presupuesto necesario para financiar la política escogida.

La tercera corriente del modelo es la política, que está compuesta en primer lugar por los principales actores con poder de decisión formal y su disposición a modificar el estatus quo en un contexto específico marcado por el estado de ánimo público, campañas de grupos de presión, resultados electorales, características de los sistemas de partidos, conformación de mayorías en el Parlamento y cambios de administración (Kingdon, 2003). Todos estos componentes están fuera del alcance de los tomadores de decisiones, pero son claves para el éxito o fracaso de una propuesta de política pública. Lo anterior ocurre en un marco de disputas ideológicas globales, observable entre la socialdemocracia y el neoliberalismo en numerosos sectores de política pública en décadas recientes, pero por sobre todo se debe a los procesos de discusión mediante los cuales los actores de políticas se coordinan y los actores políticos interactúan y se comunican conflictivamente (Schmidt, 2014).

En una ventana política de oportunidad política confluyen durante un cierto lapso de tiempo las corrientes de los problemas, la política y las soluciones, afectando la agenda gubernamental e incrementando la probabilidad de que un problema específico se instale en la agenda de toma de decisiones y se adopte una alternativa específica. En consecuencia, dicha ventana constituye una oportunidad para que los asesores de distintas propuestas presionen en pos de la adopción de las alternativas que promueven o, bien, para orientar la atención pública hacia determinados problemas que pueden ser solucionados mediante sus propuestas de política (Kingdon, 2003). Esta ventana se abre cuando existe una identificación de un problema y la comunidad de especialistas ha desarrollado soluciones.

Los principales factores desencadenantes suelen ser un cambio en la corriente de la política o la emergencia de un nuevo problema en la agenda pública. Es usual que estas ventanas se abran durante un periodo corto de tiempo y no tienen una frecuencia determinada. Al contrario, en cualquier momento pueden cerrarse por las siguientes razones: i) hay una decisión o medida alternativa considerada para solucionar determinado problema público; ii) los participantes fracasan en su intento de introducir sus propuestas en la agenda de toma de decisiones; iii) un evento particular puede reorientar la atención de la opinión pública; iv) rotación del personal en las distintas esferas de toma de decisiones, y v) no existe disponibilidad de una alternativa considerada factible de implementar.

La unión o confluencia se concretiza mediante los emprendedores de soluciones quienes deben desarrollar sus ideas, experticia y propuestas con bastante anticipación en espera de la apertura de dicha ventana. Sin estas consideraciones previas, ellos no pueden tomar ventaja de la apertura de la ventana de oportunidades cuando esta ocurre (Kingdon, 2003). Por ende, tienen que combinar redes políticas y excelencia académica y técnica para hacer viable sus propuestas de implementación.

B. Modelo del equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium*)

Este modelo fue propuesto por Baumgartner y Jones y combina el análisis de corto y de largo plazo. En un determinado momento, las políticas pueden aparecer como caóticas y conflictivas entre sí y/o con respecto a la solución efectiva del problema público que enfrentan o, bien, estables y consensuadas en tanto el desarrollo de políticas en el más largo plazo puede incorporar ambas características (Baumgartner y Jones, 1993).

Según Parsons (1995), Baumgartner y Jones muestran que existe un patrón similar en la evolución de una política: un periodo de equilibrio y estabilidad durante el cual surgen desequilibrios, problemas no resueltos e imprevistos. Ello desestabiliza la forma en que el tema o problema es representado en la discusión pública por parte de los tomadores de decisiones y políticos con poder formal de decisión. Posteriormente, incide en el apoyo o rechazo por parte de la opinión pública, así como en las percepciones con respecto a la idoneidad de dicha política dentro y fuera de las instituciones que están involucradas en su implementación y, en general, en la toma de decisiones (Parsons, 1995). Independientemente de la tendencia a la estabilidad o al cambio en un momento dado, existe un elemento determinante para que prevalezca uno u otro patrón: el monopolio o no de las alternativas de política. Si las políticas implementadas no son cuestionadas o interpeladas por otras alternativas, entonces el estatus quo permanece por un largo tiempo (Birkland, 2005). Finalmente, este modelo analítico depende de las percepciones de los actores principales sobre las políticas o soluciones (*policy images*) y de la adscripción institucional (*policy venues*) de ellas.

Por una parte, las percepciones acerca de las políticas están íntimamente relacionadas con el mantenimiento del monopolio de estas en tanto instrumento idóneo para enfrentar un problema público, lo que se basa en una visión particular de cómo un programa puede ser entendido y cómo debe articular una combinación de información empírica y apelativos emocionales (Baumgartner y Jones, 1993). Por otra parte, la adscripción institucional de las políticas refiere a las instancias donde las autoridades toman decisiones sobre un determinado problema y que dependerá de la estrategia de los tomadores de decisiones y de la construcción de las percepciones de la política. Esa estrategia dependerá a su vez de las percepciones y la adscripción, que puede ser única o múltiple, por lo que un asunto involucrará a una o más instituciones jurídicas. El papel de los tomadores de decisiones dentro de esta estrategia consiste en manipular la comprensión dominante de los temas en la agenda para finalmente influir en las decisiones de las instituciones que tienen jurisdicción sobre ellos (Baumgartner y Jones, 1993).

Sin embargo, las instituciones son flexibles y cambiantes y están sujetas a dificultades, cambios de agenda y de prioridades. Por regla general, los tomadores de decisiones están al tanto de esta dinámica y tratan de canalizar nuevas presiones o demandas mediante la creación de nuevas instituciones o, bien, adoptando las existentes como soluciones potenciales (Baumgartner y Jones, 1993). Todo este proceso ocurre en un corto espacio de tiempo, pero de forma acumulativa termina afectando los resultados de largo plazo y el diseño de las políticas.

Finalmente, en este modelo la prensa aparece como el principal instigador y responsable de los episodios de inestabilidad de las percepciones acerca de las políticas y de las presiones y cambios en la adscripción institucional de estas, reforzando o a veces reproduciendo tendencias ya presentes en otros sectores de política pública (Baumgartner y Jones, 1993). Además, estos autores afirman que cuando el foco de atención de la prensa cambia hacia otra dimensión o área de interés de las políticas, el tono de la cobertura mediática se puede revertir dramáticamente contribuyendo así a cerrar fases de inestabilidad (Baumgartner y Jones, 1993). En consecuencia, la prensa desempeña un papel central en la promoción del desequilibrio de las políticas que tanto tomadores de decisiones como políticos profesionales aprovechan e instrumentalizan para lograr la promulgación de reformas que satisfagan sus intereses.

C. Metodología utilizada

Además de utilizar los enfoques teóricos y modelos explicativos ya mencionados, este estudio se realizó combinando una revisión de la literatura existente con la realización de entrevistas a distintos actores clave involucrados en la gestación y consolidación de *Bolsa Família*. Las personas que se entrevistaron se detallan en el anexo.

Respecto a la revisión de literatura, se consultaron fuentes primarias tales como proyectos de ley, leyes federales, informes y otros documentos oficiales del Gobierno Federal del Brasil. Estos documentos están disponibles en el sitio oficial del Senado brasileño (Senado Federal do Brasil, 2013), y en la Subdirección de Asuntos Legales de la Presidencia de la República (Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2013), entre otros. En dichos sitios se encuentran las regulaciones oficiales de *Bolsa Família* y del Plan Brasil sin Miseria, entre otros tópicos de interés. Con base en dichos documentos, fue posible analizar la racionalidad y lógicas de los proyectos y propuestas de ley relacionados con el mejoramiento del diseño del programa, como la expansión de la cobertura, un nuevo esquema de graduación y el papel de los programas de transferencias condicionadas en el sistema de protección social brasileño.

Asimismo, se revisaron fuentes secundarias como libros, manuales y revistas especializadas. Dicha información también proviene de documentos e informes publicados por distintas ONG, centros de pensamiento y organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM). Con dichas fuentes secundarias se construyó el marco analítico que sustenta esta investigación y que apoya la explicación del lanzamiento y el logro de estabilidad de largo plazo acompañada de un apoyo político transversal en torno a *Bolsa Família*.

Por último, el análisis del tratamiento mediático durante la crisis de legitimidad del programa se basa en las evidencias presentadas por Lindert y Vincensini (2010), quienes analizaron alrededor de 6.500 artículos publicados por seis periódicos brasileños entre 2001 y 2006. Esta es, probablemente, la investigación más completa sobre la relación entre la prensa y *Bolsa Família*, y fue muy útil para evaluar el papel desempeñado por ella durante dicha crisis y su relación con algunas medidas adoptadas para aumentar la transparencia, así como con las reformas al diseño del programa realizadas entre los años 2005 y 2006.

II. Actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de bienestar y protección social en *Bolsa Família*

Retomando algunos elementos marco del proyecto "Pacto social para una protección social más inclusiva", a continuación se identifican los actores, sus prácticas y estrategias, los factores institucionales más importantes y los marcos conceptuales de política social movilizados a lo largo del proceso en estudio, con el fin de fundamentar más adelante las lecturas propuestas.

A. Actores

A partir de lo expuesto anteriormente, es posible destacar a lo largo del proceso la existencia de al menos cinco grupos de actores vinculados con la discusión intelectual y política, primero en torno a la necesidad de instaurar un ingreso garantizado y luego respecto a la implementación del programa (Barrientos, 2013). Siguiendo a Maldonado y Palma (2013), los actores pueden ser tanto individuos como colectivos. En el primer caso se trata de personas que operan a título individual y que se erigen como líderes, tales como determinados legisladores, sindicalistas, ministros o presidentes. El segundo alude a grupos de personas cuya interacción deriva en una decisión que define una postura del actor colectivo, y pueden ser los poderes del Estado, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, medios de comunicación, electorado y grupos de interés corporativo, entre otros.

Dicha clasificación se complejiza aun más al considerar dos dimensiones adicionales. La primera es el carácter formal o no de los actores; es decir, si pertenecen a la estructura de toma de decisiones y tienen poder formal de decisión en el contexto jurídico e institucional. La segunda dimensión distingue la intensidad del proceso analizado para los intereses y motivaciones de los actores principales, con y sin poder de decisión formal. Aquellos cuyos intereses y motivaciones se ven directamente afectados por las decisiones y negociaciones se consideran actores con interés inmediato, y por tanto despliegan estrategias de cabildeo y negociaciones con gran intensidad. Por último, están los actores de contexto quienes suelen ser externos a la estructura formal de toma de decisiones y poseen un interés relativamente menor e indirecto con respecto al desenlace del proceso analizado, pero influyen en el

proceso de debate a través de conocimiento experto constituyéndose como referentes o puntos de apoyo para los otros actores (Maldonado y Palma, 2013).

De la anterior clasificación se desprende que los principales actores con poder formal de decisión son la Presidencia y el Congreso Nacional. Por otra parte, existen diversos actores colectivos (organizaciones) e individuales (académicos y emprendedores de políticas, entre otros) que tuvieron una influyente participación en el proceso de discusión. Entre ellos se destacan distintos actores de contexto (UNESCO, Fundación Getulio Vargas y los medios de comunicación) y de interés (Eduardo Suplicy, Cristovam Buárque, José Márcio Camargo y Graziano da Silva), que se describen brevemente.

1. Poder Ejecutivo y Presidencia del Gobierno Federal

El presidente Lula da Silva estuvo directamente involucrado en la promoción y lanzamiento de *Bolsa Família* durante su primer periodo a la cabeza del Gobierno Federal del Brasil. Para cumplir con el mandato presidencial, nombró a Patrus Ananias como Secretario Ejecutivo del Ministerio de Promoción y Asistencia Social, antecedente directo del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre.

Luego, su sucesora Dilma Rousseff mantuvo y potenció el programa por medio de una ampliación de su cobertura y de los componentes hacia la primera infancia y de su función de ser la principal garantía de ingresos de los hogares en situación de pobreza e indigencia. El programa se vinculaba con estrategias de provisión de servicios básicos, inserción laboral y productiva, además de ser la principal puerta de entrada hacia un sistema de protección social más amplio e inclusivo.

Además de la injerencia directa de los presidentes se constituyó una institucionalidad ad-hoc sobre políticas de desarrollo social al interior del Poder Ejecutivo. Para ello, se creó la Cámara de Política Social, un organismo interministerial que jugó un rol importante en la coordinación de las corrientes políticas y ofertas de soluciones a los problemas que marcaron los antecedentes de *Bolsa Família*. Su principal tarea era articular y coordinar distintas estrategias de desarrollo social. Por otra parte, el Presidente de la República tenía que visar las decisiones finales y el acuerdo, y los ministerios sectoriales estaban directamente involucrados en las discusiones de dicha Cámara, que fue capaz de articular un espacio para la convergencia de diversas perspectivas de protección social con un sólido apoyo técnico (Faria, 2002).

2. Congreso Nacional

Barrientos y Pellisery (2012) destacan la activa participación de miembros del Parlamento en la discusión sobre políticas de reducción de la pobreza, lo que es reflejo de una opinión pública fuerte y del interés en la formulación y desempeño de los programas de asistencia social como *Bolsa Família*.

Respecto a la participación de los miembros del Congreso durante la génesis y desarrollo de *Bolsa Família,* es posible señalar que la inclusión de proyectos e indicaciones parlamentarias ha sido bastante activa y transversal en términos políticos. En general, los congresistas vinculados a la derecha han apostado por reducir el alcance y ámbitos de acción de *Bolsa Família*, mientras que los congresistas de centro y de izquierda buscan posicionar, con sus intervenciones, una expansión del programa en términos de componentes y de población beneficiaria.

Según Britto y Veras Soares (2011), los parlamentarios tanto de la Cámara de Diputados como del Senado tuvieron una activa participación en el programa mediante la presentación de distintos proyectos e indicaciones de ley. Dichas intervenciones parlamentarias se concentraron en revisar los montos de las transferencias (mantenimiento o incremento de su valor real, especialmente mediante la introducción de un monto mayor para beneficiarios residentes en áreas rurales); las condicionalidades (introducción de condicionalidades asociadas al logro escolar, asistencia a cursos de alfabetización para adultos, realización de exámenes ginecológicos preventivos en las mujeres, asistencia a sesiones de planificación familiar y participación en actividades de voluntariado); incentivos laborales (beneficios tributarios para empresas que contraten a personas beneficiarias de *Bolsa Família* y mejoramiento de la empleabilidad mediante cursos de capacitación y la creación de un programa nacional de inserción productiva); expansión de la cobertura (priorización en grupos especialmente vulnerables como primera infancia, niños y adolescentes en riesgo social); contraloría social y protección de intervención política (algunas

propuestas buscaban crear comités locales de supervisión, regulación del error de exclusión mediante la publicación del listado de beneficiarios y no inclusión de nuevos beneficiarios a partir de 180 días anteriores a una elección de cualquier tipo), y una coordinación con el resto de las políticas sociales (fortalecimiento de una visión de género del programa y establecimiento de subsidios de transporte para los beneficiarios que, finalmente, fue rechazado por contravenir los principios de la Ley de Responsabilidad Fiscal).

3. Políticos y académicos

Como ya se mencionó , el surgimiento de los primeros programas de transferencias tuvo como trasfondo una discusión nacional que venía desde fines de la década de los ochenta, acerca de cómo reducir la pobreza extrema mediante la entrega directa de ingresos por parte del Estado. En esa discusión destacan varios políticos y académicos, algunos cercanos al propio Partido de los Trabajadores (PT). Uno de los emprendedores pioneros fue Cristovam Buárque, que en 1987 introdujo la idea de una transferencia monetaria asociada al cumplimiento de metas en educación para erradicar la pobreza y generar las condiciones necesarias para evitar su reproducción intergeneracional. Posteriormente, en 1995, y como alcalde de Brasilia, comenzó a implementar un programa local de transferencias condicionadas.

Otro investigador vinculado a las primeras evaluaciones y el estudio del desempeño de las versiones locales de programas de transferencias condicionadas fue José Márcio Camargo, quien sugirió que el ingreso garantizado no tendría un impacto persistente en la reducción de la pobreza si no estaba vinculado al mejoramiento de la capacidad productiva de los miembros de los hogares en situación de pobreza (Barrientos, 2013). Su contribución es considerada valiosa tanto en términos técnicos como intelectuales, y fue uno de los principales antecedentes para otorgar viabilidad política a su implementación entre los distintos actores involucrados. En terminología de Kingdon, se trata de un importante emprendedor de políticas que ayudó a la confluencia de las tres corrientes (de los problemas, las soluciones y la política) para el lanzamiento de un programa de transferencias condicionadas a escala nacional vinculado a logros educacionales. Luego, ello derivaría, apoyado por un amplio proceso de discusión previa y de apoyo político, en el lanzamiento a nivel nacional de *Bolsa Escola*.

Un tercer actor relevante y, probablemente, la contraparte más importante de la discusión sobre las transferencias monetarias fue el Senador Eduardo Suplicy. Su proyecto de ley tuvo detractores tanto dentro como fuera del PT, quienes hicieron réplicas públicas y generaron nuevas propuestas que se alejaban de la línea universalista instalada por Suplicy en el debate político y académico. Suplicy inició un proceso de intercambio y promoción de ideas y propuestas sobre las transferencias de ingresos, acompañado de un intenso proceso de cabildeo entre los parlamentarios (especialmente en la Cámara de Diputados) para reunir votos y apoyo político para las distintas propuestas en el debate sobre la focalización o universalidad de las transferencias de ingresos. En otras palabras, como Buárque cuando se convirtió en el alcalde de Brasilia, Suplicy aceleró el debate sobre las transferencias de ingresos y las implementaciones locales por parte de sus críticos.

Por otra parte, José Graziano da Silva, académico, político y miembro del equipo técnico de Lula da Silva, fue el principal artífice del programa *Fome Zero*, que se inició en 2003 durante el primer gobierno de Lula y consistió en una estrategia gubernamental para garantizar el derecho al acceso a la alimentación. Este programa fue un paraguas institucional de distintos programas que comenzaron a ejecutarse en los dos mandatos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) y buscaba consolidar una red de protección social. Dicho paraguas involucraba las versiones nacionales de transferencias condicionadas (*Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, PETI, *Cartão Alimentação* y *Auxílio Gás*). Por tanto, *Fome Zero* se convirtió en el principal antecedente de intento de coordinación entre los programas de transferencias condicionadas bajo un plan que buscaba cumplir con el objetivo de reducir el hambre en el Brasil. Además, en ese marco se introdujeron tarjetas para el pago de las transferencias para evitar algún tipo de intervención de los poderes locales en la administración y entrega de cupones o paquetes de alimentos, aspectos operativos que serían parcialmente replicados en *Bolsa Família* (Hall, 2006).

La figura de Graziano da Silva también destaca por ser uno de los principales impulsores de la adopción y aceptación por parte del PT de los programas de transferencias condicionadas durante su

periodo a la cabeza del llamado "gobierno paralelo" formalizado en el Instituto Ciudadanía[6], que se desarrolla en la siguiente sección.

4. Organizaciones no gubernamentales, centros de pensamiento y organismos internacionales

En el campo de los centros de pensamiento, el principal emprendedor de políticas fue la Fundación Getulio Vargas, siendo el gran promotor de los beneficios de *Bolsa Escola* y de la necesidad de continuar con la implementación de este tipo de programas en la estrategia de reducción de la pobreza en el Brasil. Además, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) fue un aliado internacional debido a sus evaluaciones de impacto y comentarios, que se convirtieron en la principal referencia a nivel internacional de este tipo de innovación social.

En segundo lugar, el Instituto Ciudadanía (hoy Instituto Lula), comenzó a promover entre los militantes y adherentes al PT, así como entre diversos movimientos sociales, a las transferencias condicionadas como un instrumento legítimo para la reducción de la pobreza y el hambre en Brasil. Como plantea un entrevistado:

"La propuesta del *Fome Zero* viene directo del Instituto Ciudadanía, porque ya había pasado por todo un proceso de debate con las fuerzas sociales y especialistas. Entonces, el *Fome Zero* no fue formulado en el comité de campaña de Lula, sino que fue formulado en el Instituto Ciudadanía e incorporado por la coordinación política de la campaña al programa" (entrevista a A. Prado, 2014).

El objetivo finalmente planteado por el grupo de trabajo liderado por Graziano da Silva era incrementar la demanda efectiva de alimentos para generar un crecimiento de la oferta producida por la agroindustria. Belik, Graziano da Silva y Takagi (2001), diagnosticaron un círculo vicioso que requería ser intervenido con el objetivo de incorporar al mercado de consumo de alimentos a aquellos que estaban excluidos del mercado del trabajo o con ingresos insuficientes para garantizar una alimentación digna a sus familias.

5. Los medios de comunicación y la opinión pública

Respecto al rol de la prensa y su impacto en la opinión pública, Lindert y Vincensini (2010) realizaron una exhaustiva revisión de artículos de periódicos publicados entre 2001 y 2006. Tras el lanzamiento de *Bolsa Família*, la cobertura mediática de los programas de transferencias condicionadas se incrementó de forma dramática, casi tanto como la propia expansión de la cobertura del programa. Esto obligó a las autoridades del programa a desarrollar una estrategia de relaciones públicas para compartir y transparentar información y emitir mensajes claros para resolver los crecientes requerimientos y cuestionamientos por parte de la prensa y la opinión pública.

En el periodo entre los años 2004 y 2006, el 60% de los artículos referidos a los programas de transferencias condicionadas las consideraron como políticas pro-pobres. En consecuencia, el apoyo o rechazo de la opinión pública al programa estaba vinculado a la percepción sobre su impacto en la reducción de la pobreza, especialmente en el caso de *Bolsa Família*, que tenía una imagen de marca muy conocida de acuerdo con distintas encuestas de opinión[7].

Sin embargo, la atención de la prensa también se concentró en dos temas: manipulación política y problemas operacionales y de implementación.

[6] El Instituto Ciudadania (hoy Instituto Lula) se fundó tras la primera candidatura presidencial de Lula en 1989. Su objetivo fue institucionalizar un grupo de trabajo que realizara jornadas de discusión, debate y formulación de políticas públicas consensuadas entre el PT y el movimiento sindical. Como resultado, Lula y el PT continuarían siendo actores clave en la agenda pública del Brasil durante la década de los noventa.

[7] Prácticamente el 100% de las personas que respondieron distintos estudios de opinión pública (IPSOS, mayo 2006; DataUFF, septiembre 2005; Pesquisa Vox Populi, diciembre 2004) tenían conocimiento sobre la existencia de *Bolsa Família* (Lindert y Vincensini, 2010).

Respecto a la manipulación política, Lindert y Vincensini encontraron que hubo una mayor concentración de reportajes, notas e investigaciones periodísticas durante la campaña electoral municipal de 2004 y presidencial de 2006. El tratamiento de la prensa consistió en denunciar casos particulares de uso político de los programas de transferencias condicionadas de forma directa (a través de columnas de opinión y artículos) e indirecta (publicando declaraciones realizadas por otros informantes o fuentes) (Lindert y Vincensini, 2010). El tono fue muy crítico, destacando episodios de clientelismo y otras malas prácticas, pero generalizando la impresión de que los programas de transferencias condicionadas eran un instrumento para influir en las preferencias electorales de los beneficiarios[8].

Con relación a la cobertura de la prensa sobre los problemas de implementación, estos se concentraron en cuatro temas: i) focalización, registro y pagos; ii) fraudes, errores y controles; iii) condicionalidades, y iv) dependencia de los subsidios y esquema de graduación. A modo de ejemplo de este tipo de coberturas mediáticas, uno de los entrevistados para este estudio indica que:

"…se comenzó a informar que la gente compraba televisores, refrigeradores y no solamente comida. Ahí Lula ingresó bien diciendo que hay que dar la capacidad de autonomía para que las familias decidan en qué gastar las transferencias" (entrevista a C. Mussi, 2014).

En general, el gobierno consideró que las informaciones de prensa referidas a *Bolsa Família* no eran una buena manera de publicitar sus beneficios y logros hacia el resto de la población, por lo que optó por adoptar una estrategia para incrementar la legitimidad del programa en la opinión pública. En 2004 hubo un punto de quiebre, justo antes de las elecciones municipales, cuando un programa de televisión divulgó casos de errores, fraudes y filtraciones en la operación del programa. La respuesta del gobierno fue categórica y consistió en lanzar un sistema de monitoreo y control para mejorar los sistemas operativos (Lindert y Vincensini, 2010).

En relación con los problemas de operación e implementación, existe una interesante discusión con respecto a la interacción entre la prensa y la orientación de las políticas públicas. La influencia de la prensa en la discusión sobre mejoramiento de la calidad fue manifiesta en el sentido de que el tono crítico de los artículos periodísticos generó una demanda de cambio y una respuesta concreta (Lindert y Vincensini, 2010). Como contrapartida, el tono de la prensa se volvió positivo después del año 2005, tras el anuncio e implementación de medidas orientadas al mejoramiento de la gestión de *Bolsa Família*.

En resumen, existen varios momentos donde la interacción entre una prensa que activamente empuja un debate y un gobierno respondiendo a los cuestionamientos de forma transparente, contribuyó, al menos aparentemente, al fortalecimiento de *Bolsa Família* (Lindert y Vincensini, 2010). Por ende, al menos en este caso, existe un círculo virtuoso (no exento de tensiones y conflictos) entre rendición de cuentas, la prensa (tono de artículos y cobertura) y decisiones tomadas por las autoridades del programa (expansión en cobertura y componentes, además de una mejora de la implementación).

B. Prácticas y estrategias

De acuerdo con el marco mencionado, las prácticas y estrategias son "el conjunto de tácticas y maniobras instrumentales (es decir, orientadas a la consecución de fines concretos) de los actores, en contextos o arenas específicas en donde la interacción repetida genera patrones y formas recurrentes de negociación, confrontación, consulta, comunicación y deliberación específicas a cada contexto" (Maldonado y Palma, 2013, pág. 41).

El nuevo gobierno de Lula da Silva se encontraba ante un panorama, ya descrito, de múltiples programas de transferencias condicionadas asociados al cumplimiento de condicionalidades de salud y nutrición, principalmente. Para ello, se implementó *Fome Zero*, una estrategia de nutrición y superación del hambre que venía debatiéndose ampliamente al interior de las fuerzas afines al PT, bajo el alero institucional del Instituto Ciudadanía, principal fuente de elaboración de políticas públicas de Lula desde

[8] Por ejemplo, la información generada por la prensa respecto a la utilización política fue tan exacerbada, que se comenzó a denominar *Bolsa Votos*.

inicios de la década de 1990. El objetivo de dicha estrategia consistía en dotar de coherencia a los distintos programas e imprimir un sello propio a programas que habían sido parte del gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Liderado por Graziano da Silva, *Fome Zero* enfrentó resistencias por parte de los poderes políticos locales tras sustituir la entrega de cupones de alimentación por la distribución de una tarjeta de débito destinada a comprar alimentos. También se facilitó la participación de empresas privadas para colaborar con el programa, lo que significaba un fortalecimiento de la responsabilidad social empresarial y la alianza entre el sector público y privado para la implementación de soluciones públicas de mayor complejidad (Hall, 2006). Sin embargo, problemas vinculados con una falta de actualización del padrón de beneficiarios, la duplicación de beneficios debido a la multiplicidad de programas, la adopción de criterios políticos para la incorporación de nuevos beneficiarios y la consecuente exclusión de familias que tenían derecho, implicaron un serio cuestionamiento a la iniciativa y la inmediata necesidad de tomar una orientación distinta.

Por ello, y a meses de haberse iniciado la implementación de *Fome Zero*, se tomó la decisión política de unificar los presupuestos, beneficiarios y diseños de los cuatro programas que componían la estrategia, con el objetivo de reducir significativamente los costos administrativos, mejorar la eficiencia en la focalización, apuntalar la coordinación vertical y estandarizar procedimientos y resultados, entre otros aspectos (Hall, 2006). En otras palabras, *Bolsa Família* representó una solución que permitía aprovechar la inercia burocrática de las anteriores iniciativas, pero vinculándolas a la promesa presidencial de darle un nuevo aire a la estrategia de superación de la pobreza que comenzaba a ser ampliamente criticada por la opinión pública ante la multiplicidad de programas y el escaso avance en indicadores específicos. Al respecto, una persona entrevistada señala:

"El eslogan de *Bolsa Família* era que se trataba de una evolución de los programas de transferencias de ingresos. Lula nunca dijo que los había inventado, sino que decía que los estaba mejorando y reconociendo esta herencia. Además reconoce que fue una construcción colectiva, reconociendo que las experiencias anteriores y ya en curso en Brasil, sea por las municipalidades o del Gobierno Federal, fue central en *Bolsa Família*" (entrevista A. Fonseca, 2014).

Tiempo después, a fines de 2004, la legitimidad del programa era nuevamente cuestionada a partir de la constante cobertura mediática sobre problemas de manipulación política y de implementación. Sin embargo, dejando a la prensa de lado, uno de los principales problemas era la ejecución descentralizada y la entrega local de los beneficios de *Bolsa Família*, en especial dados los crecientes costos para los municipios. Específicamente, estos empezaron a plantear quejas respecto a las dificultades para financiar estos nuevos gastos. Esta situación gatilló un debate respecto a la posibilidad de apoyar de manera parcial estos costos administrativos por parte del Gobierno Federal (Bastagli, 2008).

La solución fue la introducción de dos herramientas de gestión: el Indicador de Administración Descentralizada y los Términos de Acuerdos entre los gobiernos locales y el Gobierno Federal. El principal objetivo de ambas iniciativas fue promover la coordinación vertical intergubernamental y desarrollar las capacidades técnicas de las administraciones locales para garantizar un estándar mínimo de administración pública a nivel nacional (Bastagli, 2008).

Por un lado, el Indicador de Administración Descentralizada era una herramienta que permitió un alto crecimiento de la cobertura, introduciendo incentivos para los gobiernos locales, tales como financiamiento del proceso de incorporación de nuevas familias beneficiarias (Lindert y otros, 2007; Cotta y Paiva, 2010). El indicador fue diseñado para incentivar la productividad de los gobiernos locales en el registro de nuevos beneficiarios y monitorear las condicionalidades. El rol del Gobierno Federal era subsidiar los costos administrativos involucrados en estos procedimientos.

Por otra parte, los Términos de Acuerdo eran firmados por cada municipalidad antes de la transferencia de recursos desde el nivel federal. Este instrumento regula las responsabilidades de las autoridades locales, pero coloca algunos pre-requisitos: el gobierno local debe contar con un Consejo Social, un administrador municipal responsable de la implementación local de *Bolsa Família* y, por último, un Consejo Local de Contraloría Social (Bastagli, 2008).

Adicionalmente, este nuevo trato entre ambos niveles de gobierno tiene tres ventajas para las municipalidades: i) administrar un importante instrumento del programa y compartir el crédito político por su implementación: la identificación de los beneficiarios a nivel local (Britto, 2010); ii) los gobiernos locales podían utilizar *Bolsa Família* para alcanzar la norma legal del 1% de gasto en asistencia social de forma extrapresupuestaria (Fenwick, 2009); y iii) en municipalidades pobres existen evidencias que el programa logra estimular las economías locales[9] (Marques, 2005; Landim, 2009). Resumiendo, la cooperación vertical significó una relación de beneficio mutuo entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales.

Mediante esta reforma operacional el sistema de dirección descentralizada se fue extendiendo y profundizando, logrando esquivar a los gobernadores estatales y evitando posibles manipulaciones políticas en este nivel de gobierno, especialmente porque el individualismo y el personalismo son aspectos importantes en las campañas electorales para gobernadores (Fenwick, 2009).

Además, debe considerarse que el sistema político de los gobiernos en Brasil no es de mayorías, sino que coexiste con dos elementos configuradores decisivos: una multiplicidad de partidos muy fragmentados y un fuerte federalismo (Power, 2000), lo que obliga a formar alianzas y coaliciones inestables entre múltiples partidos. No obstante, estos acuerdos no se logran mediante concesiones o programas ideológicos, sino a través de incentivos económicos o fiscales entre los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, el sistema político dominante provee un incentivo político para que el Gobierno Federal trate de evitar los niveles intermedios de gobiernos, para llegar directamente a los municipios con la provisión de bienes púbicos nacionales tales como *Bolsa Família*, sobre el cual puede reclamar un crédito político-electoral (Fenwick, 2009).

En paralelo, el Gobierno Federal comenzó a publicar una serie de decretos y reglamentos para mejorar y estandarizar la regulación del programa, principalmente en relación con el modo de pago de las transferencias, el monitoreo de las condicionalidades y la coordinación interministerial entre los Ministerios de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud (Cotta y Paiva, 2010).

Asimismo, el Congreso fue un agente secundario durante el periodo de crisis (2004-2005), ya que algunos parlamentarios crearon nueve proyectos de ley o mociones para perfeccionar *Bolsa Família* y robustecer el rol de este tipo de transferencia de ingresos, en desmedro de un esquema vinculado al Ingreso Básico Ciudadano. La mayoría de estas indicaciones introducidas por el Poder Legislativo después de 2007 parecieran estar relacionadas con la visibilidad del programa que creció en paralelo a la expansión de su cobertura, lo que eventualmente le otorgó un lugar central en las campañas presidenciales de 2006 y 2010 (Britto y Veras Soares, 2011).

En términos específicos, estas propuestas se concentraron principalmente en fijar los montos de los beneficios y la forma de aumentar la cobertura en la población. No obstante, se puso énfasis en mitigar la falta de transparencia y el clientelismo mediante consejos locales de vigilancia y listas públicas de beneficiarios (Britto y Veras Soares, 2011).

En general, todas las propuestas que se realizaron durante este periodo y los años posteriores no cuestionaron la esencia de *Bolsa Família*. Aun más, la mayoría parecía orientarse a su perfeccionamiento, haciendo eco y respondiendo a las críticas mediáticas (Britto y Veras Soares, 2011).

[9] El impacto positivo de *Bolsa Família* sobre las economías locales tiene una doble manifestación. En primer lugar, y siguiendo a Marques (2005), la transferencia de recursos federales a los municipios es mayor en los municipios que pertenecen a las regiones más pobres del Brasil y representa un porcentaje significativo de sus ingresos. Por otra parte, Landim (2009) establece que *Bolsa Família* significó un impacto positivo en el PIB per cápita de los municipios, especialmente por el registro de una mayor actividad industrial, de los servicios y de la actividad agrícola.

C. Factores

Para el estudio de la constitución de un pacto social en las políticas públicas, resulta necesario considerar la existencia y peso de distintos factores en la trayectoria de una política social. Los factores son "dinámicas, circunstancias, acontecimientos e inercias institucionales que condicionan e incluso determinan un resultado, independientemente de la voluntad y de los objetivos de los actores (…)" (Maldonado y Palma, 2013, pág. 46). Los principales factores que pueden condicionar los resultados en las políticas sociales son: i) inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores (estatus quo); ii) normas y procedimientos existentes para cambiar el estatus quo; iii) correlación de fuerzas entre los actores políticos; iv) tensiones y movilizaciones respecto a la asignación y redistribución de recursos; v) acontecimientos que alteran las percepciones respecto a prioridades públicas; y vi) recursos y capacidades disponibles.

1. Inercias burocráticas y de políticas o decisiones anteriores

Si bien la Constitución Federal de 1988 contempla el derecho a la protección social y puede ser considerada como un marco normativo que promueve el cambio del estatus quo hacia un mayor universalismo, ese mandato no tuvo el protagonismo necesario durante los primeros años del nuevo marco constitucional. Dicho cuerpo legal introdujo el principio de solidaridad como el camino para generar una sociedad libre y justa, reconociendo derechos sociales como la educación, el trabajo, la salud y la seguridad social. Lo anterior tiene como meta "erradicar la pobreza y la exclusión social (…). De este modo, se fijaron las condiciones para el establecimiento de un sistema de protección social con enfoque de derechos" (Robles y Mirosevic, 2013, pág. 7).

Sin embargo, desde su promulgación –y especialmente durante la década de 1990- existieron dificultades en concretar ese mandato mediante leyes y políticas públicas concretas (Sposati, 2009). De allí surgen presiones políticas para iniciar una implementación progresiva de programas que garanticen el pleno goce de los derechos sociales establecidos en la Constitución Federal.

En 1993, y en un rango inferior a la Constitución Federal, se promulga un segundo cuerpo legal que regula y da forma y sentido a la protección social en el Brasil, la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Esta "regulariza los artículos constitucionales referentes a la asistencia social y la considera como política de seguridad social no contributiva, realizada por medio de acciones integradas de la iniciativa pública y de la sociedad, y garantizadora de las necesidades básicas" (Mustafa, 2009, pág. 2).

Como segunda derivación práctica de los principios constitucionales se puede señalar el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), que comenzó en 2005 con la publicación de la Norma Operacional Básica del SUAS. Este sistema dio inicio a una nueva forma de gestión y financiamiento público, con transferencias regulares desde el Gobierno Federal (Fondo Nacional de Asistencia Social, FNAS) hacia los municipios (Fondos de Asistencia Social). Además, la articulación del SUAS con *Bolsa Família* ha contribuido a la integración de políticas de garantías de ingresos con trabajo social enfocado a atender vulnerabilidades sociales y riesgos personales y sociales, permitiendo la mejora de las condiciones de vida de las familias participantes (Arruda, Fernandes y de Massarani, 2013). El funcionamiento del SUAS adquirió una alta legitimidad y apoyo debido a su naturaleza participativa a nivel federal, estadual y local, creando un modelo de gestión transparente y abierto al cambio y consolidando la responsabilidad del Estado brasileño en la reducción de la pobreza y la desigualdad por vía de la acción de las oficinas públicas y apoyo a los movimientos sociales.

Como se mencionó anteriormente en este documento, la prioridad de las políticas públicas hasta mediados de los años noventa, como punto de partida de políticas sociales que estaban por construirse, era alcanzar los equilibrios macroeconómicos necesarios para frenar el deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores debido a los altos niveles de inflación y mitigar la fragilidad del mercado laboral (Fenwick, 2009).

Una segunda inercia que marcó la trayectoria de los primeros años de *Bolsa Família* fue el establecimiento de los distintos programas de transferencias condicionadas a nivel municipal durante la década de los noventa y la consiguiente presión desde los actores de contexto y con interés inmediato a

que el Gobierno Federal diera más importancia a la agenda social. Para ello, y ante los buenos resultados comunicados por las autoridades locales, se comenzó a difundir la idea de adoptar dichos instrumentos de protección social en una escala nacional. Esos programas constituyen el principal antecedente de *Bolsa Família*, que puede considerarse una extensión y perfeccionamiento de los primeros.

En síntesis, una primera inercia general y que enmarca la trayectoria hacia *Bolsa Família* fue la Constitución Federal de 1988 y sus implicancias prácticas (promulgación del LOAS y del SUAS) en adoptar los principios de solidaridad y garantías de derechos en políticas públicas concretas. La protección y seguridad social es un derecho constitucional en el Brasil, por lo que el Estado tiene la obligación de desarrollar políticas que garanticen la realización de dichos derechos. Por ende, tiene un rol constitucional en la tarea de reducir la pobreza para lograr una sociedad justa y equitativa, desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988 (Holmes, Hagen-Zanker y Vandemoortele, 2011). Lo anterior se traduce en una segunda inercia, consistente en que desde la década de 1990 la estrategia gubernamental ha ido en línea con la expansión y mejoramiento de la provisión de protección social basada en un conjunto de transferencias de ingresos (ILO, 2009), la que no ha estado exenta de oposición, críticas y atrasos en la implementación.

2. Normas y procedimientos para cambiar el estatus quo

Además de las características propias de la Constitución Federal de 1988 respecto al rol del Estado en la provisión de seguridad social descrita anteriormente como una de las principales inercias, dicho cuerpo legal también establece límites amplios sin circunscribir el alcance y cobertura de la protección social.

En términos específicos, *Bolsa Família* está regulado por la Ley Nº 10.836/2004 que creó el programa y unifica los programas de transferencias condicionadas previos en uno solo. También define la población objetivo, los componentes del programa y las formas de pago de las transferencias y su institucionalidad, entre otros aspectos. Con posterioridad a dicha promulgación se realizaron diversas modificaciones al programa mediante la redacción y promulgación de decretos ejecutivos, entre los cuales destacan: i) Decreto Nº 6.135/2007 que establece las líneas de ingresos para calificar como beneficiarios con base en la información proveída por el CadÚnico; ii) Decretos Nº 6.917/2009, Nº 7.447/2011, Nº 7.758/2012 y Nº 8.232/2014 que establecen sucesivos nuevos montos de las transferencias de *Bolsa Família*; y iii) en términos de gestión interna están las distintas ordenanzas ministeriales, tales como la Ordenanza Nº 321/2008 y la Ordenanza Nº 251/2012, que establecen, entre otras, las condicionalidades a cumplir por parte de los hogares beneficiarios, un esquema de sanciones por incumplimiento de condicionalidades, registro informático de condicionalidades y las atribuciones de los organismos gestores.

La introducción de *Bolsa Família* y sus posteriores ajustes fueron implementados sobre la base de procedimientos e instrumentos preexistentes, en el sentido de que no fue necesario modificar el marco constitucional o incluso legal en términos generales, sino introducir cambios normativos regulares por parte del Poder Ejecutivo. Lo anterior sitúa al programa más en una lógica de continuidad que de ruptura con respecto a las políticas y programas previos.

3. Correlación de fuerzas entre los principales actores políticos

La evolución de las coaliciones oficialistas desde el triunfo de Lula en las elecciones generales de 2002 hasta el triunfo de Dilma Rousseff en las elecciones generales de 2010, se caracteriza por un sostenido crecimiento de su base de poder en el Parlamento, lo que facilitó el trámite legislativo desde las últimas elecciones. El cuadro 4 sintetiza los resultados electorales de las elecciones presidenciales de 2002, 2006 y 2010, como también el número de diputados y senadores de los principales bloques políticos.

CUADRO 4
BRASIL: TRAYECTORIA ELECTORAL Y COMPOSICIÓN DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS EN EL PARLAMENTO, 2002-2010

Año	Nombre coalición (Partidos)	Número de votos (Porcentajes)	Número de diputados y senadores	Candidato presidencial
2002	Lula Presidente (Partido de los Trabajadores, Partido Liberal, Partido Comunista del Brasil, Partido de la Movilización Nacional, Partido Comunista Brasileño y Partido Verde)	39 436 099 (46,4%) 52 772 475 (61,3%)	Diputados: 135 Senadores: 14	Luiz Inácio "Lula" da Silva
	(Partidos de la Social Democracia Brasileña, Partido Progresista y Partido de Movimiento Democrático Brasileño)	19 694 843 (23,2%) 33 356 860 (38,7%)	Diputados: 194 Senadores: 38	José Serra
	(Partido Socialista Brasileño, Partido General de los Trabajadores y Partido Laborista Cristiano)	15 176 204 (17,9%)	Diputados: 22 Senadores: 3	Anthony Garotinho
	(Partido Popular Socialista, Partido Democrático Laborista y Partido Laborista Brasileño)	10 166 324 (12%)	Diputados: 62 Senadores: 9	Ciro Gomes
2006	La Fuerza del Pueblo (Partido Republicano Brasileño, Partido Comunista del Brasil, Partido de los Trabajadores, Partido Liberal y Partido Socialista Brasilero[a]	46 662 365 (48,6%) 58 295 042 (60,8%)	Diputados: 147 Senadores: 14	Luiz Inácio "Lula" da Silva
	Coalición por un Brasil Decente (Partido del Frente Liberal, Partido de la Social Democracia Brasileña y Partido Popular Socialista[b]	39 968 369 (41,6%) 37 543 178 (39,2%)	Diputados: 151 Senadores: 16	Geraldo Alckmin
	Frente de Izquierdas (Partido Socialismo y Libertad, Partido Socialista de los Trabajadores Unificado y Partido Comunista Brasileño	6 575 393 (6,9%)	Diputados: 3 Senadores: 1	Heloísa Helena
2010	Para que Brasil siga cambiando (Partido de los Trabajadores, Partido Republicano Brasileño, Partido Democrático Laborista, Partido del Movimiento Democrático Brasileño, Partido Laborista Nacional, Partido Social Cristiano, Partido de la República, Partido Laborista Cristiano, Partido Socialista Brasileño y Partido Comunista del Brasil)	47 651 434 (46,91%) 55 752 529 (56,05%)	Diputados: 359 Senadores: 54	Dilma Rousseff
	Brasil Puede Más (Partido de la Social Democracia Brasileña, Partido Laborista Brasileño, Partido Popular Socialista, Demócratas, Partido de la Movilización Nacional, Partido Laborista del Brasil)	33 132 283 (32,61%) 43 711 388 (43,95%)	Diputados: 136 Senadores: 25	José Serra
	Partido Verde	19 636 359 (19,33%)	Diputados: 15	Marina Silva

Fuente: Elaboración propia.

[a] Oficialmente, el Partido Liberal y el Partido Socialista Brasilero no fueron parte de la coalición, pero hicieron un llamado a votar por Lula.

[b] El Partido Popular Socialista hizo un llamado público a votar por Alckmin, pero no fue su candidato oficial ni tampoco fueron parte de su coalición.

Nota: Las coaliciones presentadas son aquellas que lograron un porcentaje de votos significativos durante las elecciones presidenciales.

Según Zucco y Power (2013), *Bolsa Família* ha jugado un papel importante en los resultados electorales que han favorecido a los candidatos afines al liderazgo de Lula da Silva y del PT, especialmente durante las elecciones de 2006 en las regiones más pobres del Brasil, pero también entre los sectores pobres residentes en zonas ricas del país. Sin embargo, dichos autores plantean que es posible que el efecto de *Bolsa Família* en el electorado de Lula se haya traspasado a Dilma Rousseff, pero discrepan del planteamiento de Singer (2012) sobre la existencia de un nuevo pacto social como consecuencia del impacto electoral de los programas de transferencias condicionadas, debido principalmente a que resulta prematuro realizar una conclusión de ese tipo.

En síntesis, el impacto electoral de *Bolsa Família* ha sido significativo y ha generado un cambio en la correlación de fuerzas y en el tono de las críticas políticas del programa. Dicha retroalimentación es benigna en la medida que recompensa a los políticos que proponen reducir los niveles de pobreza por medio de la redistribución de ingresos (Barrientos, 2013).

En las penúltimas elecciones generales realizadas el año 2006 (las primeras con *Bolsa Família* en funcionamiento), la coalición oficialista "La Fuerza del Pueblo", compuesta por el Partido Republicano Brasilero, Partido Comunista del Brasil y el PT, obtuvo 97 diputados, a lo que hay que agregar el resultado obtenido de dos partidos que llamaron a votar por Lula da Silva (Partido Liberal y Partido Socialista Brasilero); con ello lograron 147 diputados (28,7%), de un total de 513 escaños. Respecto al Senado, en esa oportunidad se renovaba solo un tercio y la composición final de la coalición oficialista anteriormente nombrada fue de 15 senadores (18,5%). Esta conformación del Parlamento obligaba al Presidente Lula a tender puentes con sectores de la oposición para impulsar su programa de gobierno.

La situación fue más positiva para el oficialismo en las elecciones generales de 2010, cuando la coalición oficialista "Para que Brasil siga cambiando" obtuvo 311 escaños en la Cámara de Diputados, lo que equivale al 60,6% del total. Mientras tanto, el Senado, que se renovó parcialmente, quedó conformado por 39 senadores sobre un total de 81, por lo que no tiene una mayoría absoluta en la Cámara Alta.

En consecuencia, la correlación de fuerzas fue cada vez más positiva para el oficialismo a partir de las últimas elecciones generales, donde su base partidaria y de apoyo creció respecto a 2006. De acuerdo con Bohn (2011), el voto a favor de Lula da Silva ha sido preferentemente de los jóvenes y desde 2006 ha aumentado el apoyo de los sectores de mayor edad, lo que se explica en parte por la extensión de la pensión social no contributiva *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) y por la promulgación del Estatuto del Adulto Mayor. Por último, Lula tuvo su mejor desempeño electoral entre los sectores medios, pero a partir de la elección de 2006 su probabilidad de votación tendió a ser mayor a medida que el ingreso del votante era menor.

4. Tensiones sobre asignación y redistribución de recursos

En sus primeros años, *Bolsa Família* se financió mediante donaciones del Banco Mundial y recursos propios del Gobierno Federal. Hoy es íntegramente financiado por el Tesoro Nacional, sin que sea necesario requerir ningún ajuste tributario o de recortes presupuestarios para lograr financiar esta partida del Presupuesto Nacional.

De acuerdo con información de CEPAL (2014), *Bolsa Família* ha implicado un bajo costo para el país, destinando entre los años 2003 y 2012, como promedio, solo un 0,33% del PIB. Por su parte, la cobertura ha evolucionado desde un 9% en 2003 al 28,9% en 2013. Además del bajo costo involucrado, los programas de transferencias condicionadas -como un componente de la protección social no contributiva- han logrado tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza de forma concreta, efectiva y fiscalmente responsable.

La asignación de recursos se enmarca en un contexto de país que mantiene altísimos niveles de desigualdad entre la población, pero que ha experimentado un fuerte descenso de la pobreza a nivel nacional a un ritmo mayor que el promedio de América Latina a partir de mediados de la década de 1990, cobrando mayor fuerza a partir de la mitad de la década siguiente.

A modo de ilustración, a comienzos de la década de 1990 el 48% de los brasileños y el 48,4% de los latinoamericanos estaban en situación de pobreza; pero en 1994 el 45,8% de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza, mientras que en 1995 dicha condición estaba presente en el 37,8% de los brasileños. En términos proporcionales, en 2005 la población brasileña que se encontraba por debajo de la línea de pobreza seguía siendo menor que la latinoamericana (36,4% en 2005 en el Brasil y 39,7% para América Latina en el mismo año), aunque existía un estancamiento en su reducción que se revierte hasta llegar, en la actualidad, a un nivel de pobreza de 18,6%, un total de 9,6 puntos porcentuales por debajo del promedio de la región.

Por ende, existe una creciente presión por generar políticas que mejoren la redistribución de recursos, sin perder el foco en continuar disminuyendo la pobreza y erradicando la pobreza extrema. *Bolsa Família* requiere un bajo esfuerzo macroeconómico, pues es un programa "barato" para la economía brasileña y se inserta en la línea de una de las características centrales de los programas de transferencias condicionadas en la región, como es el relativamente bajo esfuerzo macroeconómico. Además, ha respondido de forma eficiente a las demandas de un gasto social más efectivo en la reducción de la pobreza, las que se hicieron escuchar con fuerza a mediados de los años noventa. Sin embargo, la desigual distribución de los ingresos y la creciente expansión del tamaño de los sectores medios hacen que en el país se generen nuevas demandas de acción pública, manteniendo un conflicto social latente que podría derivar en una reformulación del actual pacto que sustenta a la protección social en el país.

5. Acontecimientos que alteran la percepción sobre prioridades

Varios acontecimientos a lo largo del proceso analizado cambiaron las percepciones y dinámica de la agenda pública en el caso de *Bolsa Família*. El primero fue la constatación de duplicación de beneficios debido a la multiplicidad de programas de transferencias condicionadas y la incapacidad de unificar las bases de datos de los beneficiarios en el CadÚnico. El intento del *Fome Zero*, símbolo del inicio del gobierno encabezado por Lula da Silva, de funcionar como un paraguas institucional de los distintos programas de transferencias condicionadas implementados durante el gobierno de Cardoso, tuvo serios problemas a meses de entrar en funcionamiento. Dichos problemas fueron fundamentalmente errores de inclusión y exclusión de beneficiarios, falta de coordinación de los distintos programas, consideración de criterios políticos para la selección de familias participantes, un sistema de gestión centralizado, información no actualizada y duplicaciones de beneficios (Hall, 2006). En palabras de una entrevistada:

"Cuando se hace la unificación de los programas de transferencias de ingresos, el Ministerio de Salud, que tenía su base de datos, el Ministerio de Educación que también tenía su base de datos, nunca se enteraron de que eran ellos que dijeron que el comité de gestores de *Fome Zero* no debía estar. Ahí empieza un problema grave de relaciones con los comités gestores y con la gente que merecía o que no merecía recibir las transferencias. Por otra parte, para el tema del Cadastro Único teníamos que tomar una decisión desde el gobierno, qué hacer con los registros al interior de la base de datos. Nuestra primera acción fue no deshacer lo que ya estaba hecho (…) y hacer la migración desde una base de datos hacia otra base de datos" (entrevista A. Fonseca, 2014).

En segundo lugar, y como se describió con anterioridad, entre 2004 y 2005 *Bolsa Família* recibió fuertes críticas por parte del gigante mediático *Rede Globo*, exponiendo a la luz pública denuncias "sobre esposas de presidentes municipales o militantes de un partido que estaban recibiendo el programa" (Hevia de la Jara, 2011, pág. 347).

Esta ola mediática de denuncias transmitidas tanto en programas televisivos especiales como en reportajes en la prensa escrita, gatilló una serie de críticas en la opinión pública respecto a la finalidad del programa. Es decir, el foco público de atención se desplazó desde el efecto en la pobreza y las formas de mejorar el instrumento, hacia su utilización política por parte de las autoridades locales y el descrédito público generalizado. Por tanto, los resguardos que las autoridades federales del programa estaban tomando con el fin de evitar arbitrariedades en la inclusión de beneficiarios perdieron credibilidad, como también la buena opinión pública y el apoyo respecto a los beneficios que la administración descentralizada tenía en el resguardo del uso político-electoral (Hevia de la Jara, 2011). En palabras de una experta entrevistada:

"Hay dos factores que explican. Claro que hubo errores de inclusión en el *Cadastro Único* que estábamos 'limpiando'. Por otro lado, hay muchos prejuicios en contra de los pobres, que están siempre dispuestos a ganar. (…) Entonces había aquí una disputa política y también habían prejuicios en contra de los más pobres" (entrevista A. Fonseca, 2014).

6. Recursos y capacidades disponibles

Un factor importante del éxito de *Bolsa Família* fue la construcción y consolidación de un sistema de registro único de beneficiarios a nivel nacional, logrando vencer las resistencias de los ministerios sectoriales (principalmente, las carteras de educación y salud). Este registro único de beneficiarios, denominado CadÚnico, reúne un conjunto de información esencial para la planificación de las políticas de asistencia social, además de permitir el mapeo de la realidad de las familias e identificar sus vulnerabilidades y riesgos sociales (Arruda, Fernandes y de Massarani, 2013). La disponibilidad de esta información es clave para implementar un modelo de protección social que busque integrar las transferencias de ingresos con la inclusión en servicios, derechos y oportunidades.

Siguiendo a Paiva, Falcão y Bartholo (2013), existe una relación simbiótica entre el CadÚnico y *Bolsa Família*, porque esta base de datos actúa como registro administrativo sobre el cual se basa la mayor parte de los programas sociales del Brasil y su extensión se viabilizó gracias a *Bolsa Família*, que actuó como un programa con alta demanda.

Actualmente, la séptima versión del CadÚnico es una aplicación *online* que permite minimizar las discrepancias entre las bases locales y nacionales, ya que las versiones utilizadas entre 2003 y 2010 eran *offline*, contaban con información recopilada y administrada por los municipios y se generaban errores en la transmisión de datos hacia el Gobierno Federal. La versión actual incluye una revisión del formulario que permite caracterizar de mejor forma a las familias de menores ingresos, identificando a familias en situación de calle, trabajo infantil, familias indígenas y de otros grupos étnicos o poblacionales (Paiva, Falcão y Bartholo, 2013). Por último, entre los años 2009 y 2013 se capacitaron más de 30.000 entrevistadores para aplicar la nueva ficha de manera de garantizar la calidad de la información recolectada. También, el año 2013 se reportó que el 99,7% de los municipios brasileños ya estaban operando con la séptima versión del CadÚnico y han sido entrevistadas alrededor de 25 millones de familias, 23 de las cuales tienen ingresos inferiores a medio salario mínimo per cápita (Paiva, Falcão y Bartholo, 2013).

Un segundo factor fue la experiencia acumulada de los anteriores programas de transferencias condicionadas implementadas tanto por los gobiernos municipales como por el Gobierno Federal. Para el caso de *Bolsa Escola*, que fue el programa de transferencia condicionada con mayor extensión y relevancia política anterior a *Bolsa Família*, se encontraron evidencias que indicaban que su implementación a nivel municipal incidía en un mayor impacto en términos de disminución de la deserción escolar, entre otros indicadores. Según de Janvry, Finan y Sadoulet (2006) los mayores niveles de transparencia (registro de beneficiarios por parte de profesores, funcionarios de salud y voluntarios, y no por miembros del municipio y publicación de la nómina de beneficiarios, entre otras prácticas), la condicionalidad de la transferencia y la contraloría social (especialmente para alcaldes que asumen por primera vez) inciden en un mayor impacto del programa. Por otra parte, los autores destacan un impacto neutro en la identificación descentralizada de los beneficiarios y una contraloría social realizada a través de consejos sociales locales. De este modo, la experiencia en la implementación de *Bolsa Escola* constituye un antecedente directo respecto al rol de la institucionalidad pública en el logro de mejores resultados y que incidió en decisiones administrativas posteriores de *Bolsa Família*.

D. Marcos conceptuales de bienestar y protección social en Bolsa Família

Los marcos conceptuales de bienestar corresponden al marco discursivo en el cual se desenvuelven los distintos actores y se despliega el sentido de sus estrategias y prácticas a lo largo de la construcción de una política social. Dichas definiciones están ligadas "a visiones distintas sobre el papel del Estado, el mercado, la comunidad, las familias y los individuos en la generación y garantía de niveles mínimos de

bienestar a nivel individual y colectivo, a nociones relativas a la ciudadanía y la democracia, a los medios considerados legítimos para alcanzar el bienestar colectivo y al papel de instrumentos concretos de política pública" (Maldonado y Palma, 2013, pág. 51). En consecuencia, el papel de dichos marcos conceptuales de bienestar es proveer el campo de posicionamiento de distintos actores de opinión en la disputa ideológica y técnica sobre la responsabilidad pública en el bienestar individual o colectivo, derechos que debieran estar garantizados, la gradualidad del rol regulatorio y fiscalizador del Estado para alcanzar niveles aceptables de bienestar social y, por último, instrumentos y extensión de la cobertura en la implementación de programas sociales (Maldonado y Palma, 2013).

El origen del sistema de protección social brasileño, en la línea de la construcción de un Estado de Bienestar, se remonta al periodo de entreguerras, con la promulgación en 1923 de la ley "*Eloy Chaves*" que consistía en la creación de un Fondo de Jubilación y Pensiones para los trabajadores ferroviarios, además de asistencia médica y farmacéutica. Dicho fondo dio el puntapié inicial a la creación de otros sistemas basados en asociaciones de trabajadores durante la década de 1930, fundando un sistema de seguridad social corporativista con una cobertura acotada a los trabajadores urbanos (comerciantes, portuarios, empleados bancarios, funcionarios públicos y trabajadores industriales) (Previdência Social, 2009). Recién en 1960, el Estado brasileño promulgó una ley para regular el funcionamiento de los distintos institutos de seguridad social y, en 1966, se unificaron los distintos fondos y organizaciones en el *Instituto Nacional de Previdência Social*.

Durante todo este proceso, tanto los trabajadores informales como los trabajadores agrícolas estuvieron marginados de cualquier tipo de esquema de protección y seguridad social. En la década de 1970, cuarenta años después de la masificación de las distintas cajas gremiales y sindicales, se puso en marcha el *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA) y el *Programa do Assistência ao Trabalhador Rural* (FUNRURAL). Ambas instancias fundaron el sistema de seguridad social para los trabajadores rurales mediante pensiones sociales para adultos mayores o discapacidad, pensión por muerte, financiamientos de gastos funerarios y la facilitación del acceso a servicios sociales y de salud (Previdência Social, 2009). También a fines de esa década se hicieron reformas para incorporar a otras categorías de trabajadores a la protección social garantizada por el Estado, tales como los trabajadores autónomos y los empleados domésticos (Provasi y Cantu, 2013).

En términos generales, todo el proceso de creación y paulatina expansión del Estado social brasileño desde la década de 1930 hasta la caída del régimen militar se puede catalogar bajo el concepto de "ciudadanía regulada" (Santos, 1979). Dicho concepto representa la forma particular en que las élites estatales crearon las instituciones de políticas sociales y controlaron la conflictividad social, cuyo punto culmine y demostración de la flexibilidad del término se dio en la dictadura militar, que siguió una ruta desarrollista de la economía pero tomó una senda privatizadora en políticas sociales y protección del trabajo (Provasi y Cantu, 2013).

Los antecedentes de la ampliación de la cobertura de la seguridad social, que quedaría plasmada en la Constitución Federal de 1988, se remonta a fines de la década de 1970 con la articulación de distintos actores políticos y sociales que buscaban un retorno a la democracia con un nuevo Estado social más redistributivo (Provasi y Cantu, 2013). Para garantizar el financiamiento de la ampliación de la seguridad social, se otorgó rango constitucional al Presupuesto de Seguridad Social (OSS, por su nombre en portugués) que se componía de contribuciones tripartitas (empleados, empleadores y del gobierno) para financiar el Sistema Único de Salud (SUS), pensiones sociales y asistencia social (Provasi y Cantu, 2013). Sin embargo, el OSS ha sido objeto de distintas medidas que lo han debilitado en tanto fuente de financiamiento que no depende del Tesoro brasileño, tales como reducción de partidas para financiar el pago de la deuda pública e intentos de des-constitucionalizar dichos fondos (Fagnani, 2008).

Pero, en términos concretos, la Constitución de 1988 significó la ampliación del concepto de ciudadanía y el comienzo de un giro de la naturaleza del Estado de Bienestar brasileño, porque "estableció el principio de solidaridad para una sociedad libre y justa, con el objetivo de erradicar la pobreza y la exclusión social, reconociendo explícitamente los derechos sociales de educación, salud, trabajo y seguridad social. (…) De este modo, se fijaron las condiciones para el establecimiento de un sistema de protección social con enfoque de derechos" (Robles y Mirosevic, 2013, pág. 7).

Esta ampliación de la protección social fue significativa en la asistencia social no contributiva, lo que llevó a que el debate se centrara en avanzar desde una ciudadanía social solamente formal hacia un régimen público de bienestar. Es decir, ampliar el impacto directo de la acción pública sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de grupos históricamente excluidos o con bajo acceso al sistema de protección social. De allí que los beneficios de la asistencia social no contributiva "fueron la gran novedad de las políticas sociales brasileñas en la segunda mitad de la década de los noventa, resultantes de la implementación de los principios universales de seguridad social de la Constitución de 1988" (Goldani y Verdugo, 2004, pág. 279).

Gracias al impulso de la Constitución de 1988 se inicia un tránsito desde un modelo de Estado de Bienestar corporativista-conservador hacia un modelo de bienestar inclusivo y con aspectos propios de un modelo socialdemócrata; entre los cuales se puede mencionar el papel central del Estado y un modo de solidaridad orientado hacia un criterio universalista. Sin embargo, todavía existen rasgos de modelos conservadores (papel de la familia y ciertas formas de solidaridad relacionadas con el parentesco y la pertenencia a algún tipo de organización gremial u obrera) y liberales (papel central del mercado en la provisión de seguridad social para ciertos sectores de la población, especialmente en lo relativo a salud y pensiones). En consecuencia, la Constitución pasó a ser un horizonte normativo vinculado con la expansión de derechos sociales e impulsor de reformas y programas de promoción de la inclusión social de sectores que estaban marginados de la estructura de asistencia estatal.

La creación del *Benefício de Prestação Continuada*, la *Prêvidencia Rural*, los diversos programas de transferencias de ingresos vistos anteriormente y las constantes alzas reales del salario mínimo, que están "adaptados a las distintas necesidades, también es la expresión de una búsqueda de caminos más efectivos para la inclusión social y la realización de los derechos sociales" (Robles y Mirosevic, 2013, pág. 53). De esta forma, *Bolsa Família* contribuye al proceso de expansión de la realización de derechos sociales y del bienestar, en línea con un nuevo pacto democrático que apunta a políticas sociales coherentes con un modelo de bienestar más socialdemócrata y disminuyendo la carga de tareas de protección en las familias y redes locales.

Sin embargo, existen algunas tensiones entre distintos enfoques sobre la protección social. Aun cuando la Constitución Federal de 1988 y algunos sectores políticos y académicos afines al PT apostaban por una política social de carácter más universalista, no se logró salir del marco impuesto en gobiernos anteriores. En otras palabras, la estrategia de política pública implementada se mantuvo circunscrita a una universalización restringida, focalizándose en personas viviendo en situación de pobreza. Esto quiere decir que los criterios de elegibilidad limitan la ampliación de la cobertura y aun cuando existe un vasto sector de la población con ingresos apenas por sobre la línea de pobreza per cápita, no hay márgenes de maniobra más allá de los estipulados en los presupuestos anuales (Abrahão de Castro, 2009).

La implementación de *Bolsa Família*, en su rol dentro de la protección social brasileña, estuvo atravesada por diversos enfoques. Los programas de transferencias condicionadas, en general, y la experiencia brasileña, en particular, son una mixtura entre una visión residual de la política social y una de tinte más corporativista o universalista (dependiendo de la ampliación de cobertura y acceso a beneficios). En términos específicos, existe una visión residual expresada en la cobertura focalizada que se contrapuso a los parámetros y lineamientos expresados en la discusión por el Senador Suplicy y quienes apoyaron un Ingreso Básico Ciudadano. Pero también existe ese residualismo ante la multiplicidad de programas de transferencias condicionadas que existían previos al lanzamiento de *Bolsa Família*, porque es una "proliferación de programas específicos, que en muchos casos tienen una estructura de 'capas geológicas' (nuevos planes introducidos como innovaciones por gobiernos nuevos, pero que con frecuencia se superponen parcialmente a programas antiguos que no desaparecen)" (Ocampo, 2008, pág. 40).

En contrapartida, después del lanzamiento de *Bolsa Família* y la superación de la crisis de legitimidad, se comienza a configurar una visión estratégica de la política social subordinada a principios más en la línea de ciudadanía social y derechos "y, como tales, ponen la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales" (Ocampo, 2008, pág. 42), generando una presión hacia un enfoque más

universalista de la protección social. Sin embargo, actualmente, el rol de *Bolsa Família* y del resto del sistema de protección social brasileño se asemeja más a un universalismo básico (Filgueira y otros, 2006). Es decir, que busca garantizar el acceso a ciertos bienes, servicios y niveles de vida que se consideren intransables en una determinada sociedad. Con esto, "la focalización (…) debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella. Puede cumplir tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales, adoptar los programas a las características específicas de algunos sectores y servir como puente hacia los programas universales" (Ocampo, 2008, pág. 59).

Por último, si bien *Bolsa Família* es un programa focalizado en familias en condiciones de extrema pobreza con hijos e hijas en edad pre-escolar y escolar, se ha llegado a un amplio consenso de que dicha condición es necesaria para concentrarse en aumentar la cobertura entre quienes, a pesar de tener pleno derecho, tienen un acceso remoto o nulo a las prestaciones públicas. En consecuencia, utiliza un instrumento propio de sistemas de bienestar de regímenes liberales pero con el objetivo de ampliar la cobertura e inclusión de personas que dependían de sí mismas para que el Estado les pueda garantizar el ejercicio pleno de sus derechos. Lo anterior coincide con el planteamiento del universalismo básico, porque un programa como este, al ser focalizado y exclusivo para los más pobres, busca disminuir las inequidades existentes, pero "los esfuerzos gubernamentales deben dirigirse hacia la promoción del universalismo directamente. Para eso, la garantía formal de los derechos básicos es un primer paso. Sin la garantía formal, es poco probable que el universalismo se realice" (Simões, 2006, pág. 311).

En resumen, *Bolsa Família* puede ser catalogada como una política prototipo de un enfoque de necesidades básicas insatisfechas, centrado en satisfacerlas mediante la transferencia monetaria condicionada. Pero la trayectoria que ha seguido en los últimos años indica que, ante el histórico problema de la vulneración de derechos manifestado en altos y estables niveles de desigualdad y pobreza, se ha convertido en un componente y un medio para consolidar mínimos sociales garantizados.

III. Análisis del proceso de construcción de un pacto como ventana política de oportunidad

En este capítulo se presenta un análisis de las distintas corrientes, descritas anteriormente, que confluyeron hacia una ventana de oportunidades. Para ello se exponen las principales discusiones y elementos problemáticos que derivaron en la necesidad de tomar una decisión política para el lanzamiento de *Bolsa Escola* y, posteriormente, de *Bolsa Família* ante los crecientes cuestionamientos a la eficiencia y eficacia de las políticas de reducción de la pobreza en el Brasil, entre otros factores que se discuten más abajo.

A. Corriente de los problemas: pobreza, desigualdad y calidad de la educación durante la década de 1990

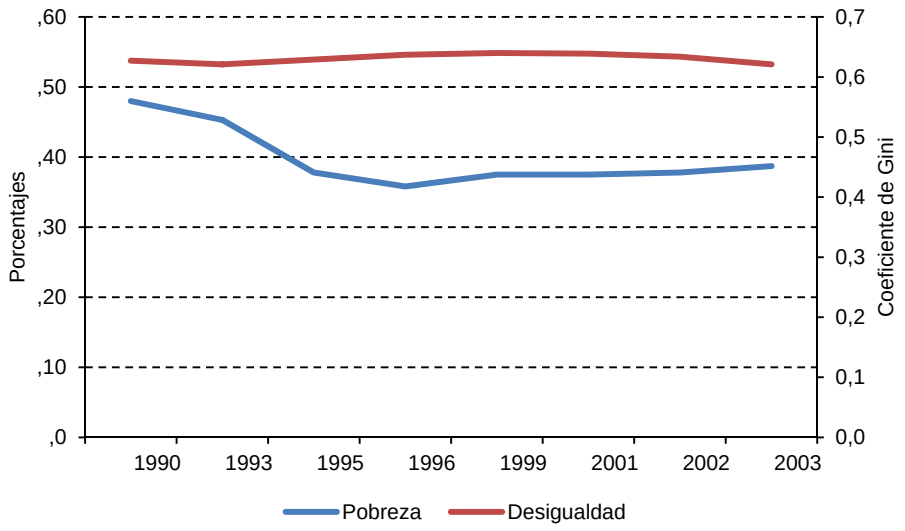
En 1985, después de dos décadas de dictadura militar, los gobiernos civiles brasileños enfrentaron importantes déficits presupuestarios, una deuda externa considerable y episodios de hiperinflación. Estos factores configuraron serios problemas para la economía política durante las dos décadas siguientes, dañando la economía, los niveles de consumo y el poder de compra real de los salarios de los trabajadores. Luego de intentos infructuosos y socialmente costosos de implementar reformas económicas y monetarias, el país alcanzó una estabilidad macroeconómica en 1994 con el Plan Real, aunque cinco años después sufrió la devaluación de su moneda (Montero, 2005).

Los gobiernos civiles enfrentaron cuatro problemas principales. El primero de ellos era el alto nivel de pobreza. De acuerdo con información recopilada por CEPAL, en 1990 el 48% de la población se encontraba en situación de pobreza, mientras que la incidencia de la pobreza extrema era de 23,4%. En 1996, los niveles de pobreza eran 12,2 puntos porcentuales menos que en 1990, pero tres años después la pobreza se incrementó hasta alcanzar un 37,5% aumentando hasta el 38,7% de la población en 2003.

El segundo problema alude a un periodo de desempeño económico con bajos niveles de crecimiento. Entre 1990 y 2003, el crecimiento promedio del PIB fue de 1,9% anual y el per cápita alcanzó el 0,3%; un dato especialmente indicativo es que en ese periodo el PIB per cápita creció de USD 4.002 a USD 4.464.

El tercer problema que seguía, y aún continúa, experimentando el país era la excesiva desigualdad, con una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo. En 1990, CEPAL informó un coeficiente de Gini de 0,627 que, a pesar de fluctuar en los años siguientes, retornó a un valor de 0,621 en el año 2003. Mientras tanto, el gasto social, incluidas las pensiones, que redujo los niveles de desigualdad, no tenía un impacto suficientemente significativo; ello porque el sistema impositivo era regresivo, en especial la imposición indirecta, que terminaba beneficiando a los ricos (World Bank, 2004). Siguiendo a Higgins y Pereira (2013), los impuestos indirectos vinculados al consumo, especialmente de alimentos básicos, tienen un efecto perjudicial sobre la pobreza, diezmando el avance que al respecto representaba el mayor gasto social. A modo de ejemplo, la canasta básica representa el 24,6% del presupuesto de las familias del primer decil, mientras que para el décimo decil es del 4,8%. En términos concretos, la razón en la carga tributaria entre las familias del primer y último decil es de 5,4 (Bezerra de Siqueira, Bezerra Nogueira y Santana de Souza, 2010). Por lo tanto, esta persistencia es parte de lo que algunos autores denominan la "inaceptable estabilidad" de la desigualdad en el Brasil (World Bank, 2004). El gráfico 2 muestra las tendencias en pobreza y desigualdad entre 1990 y 2003 que confirman la "inaceptable estabilidad" de la desigualdad, pero que también revelan el estancamiento en la reducción de la pobreza que se experimentó durante el primer lustro de la década de 1990, pero que se mantuvo estable hasta el año 2003.

GRÁFICO 2
BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA Y DESIGUALDAD, 1990-2003



Fuente: Elaboración propia, con base en información de CEPAL.

El cuarto problema que debió afrontar el país en el campo de la política social era la baja calidad de la educación pública y el bajo nivel de logros alcanzado por los estudiantes (Britto, 2010). En 1999, el porcentaje de deserción de los jóvenes de entre 15 y 19 años era de 27,5%, mientras que el porcentaje de repitentes era de 39,9% del total de estudiantes (CEPAL, 2002). A lo anterior cabe agregar los graves problemas causados por la sub-calificación de los profesores que ejercían en el sistema público, además de bajos incentivos monetarios para desarrollar una carrera atractiva. De allí que la educación pública en sus niveles de primaria y secundaria estuvo marcada, durante la década de 1990, por un estancamiento de los resultados académicos. Por ejemplo, las habilidades de los estudiantes en matemáticas y lenguaje empeoraron de forma constante (Montero, 2005). De acuerdo con las estadísticas oficiales, entre 1995 y 2001, y como se aprecia en el cuadro 5, el puntaje promedio de la prueba SAEB (*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*), disminuyó significativamente en ambas asignaturas en los tres niveles en que se realiza dicha prueba estandarizada.

CUADRO 5
BRASIL: PUNTAJE PROMEDIO SAEB EN LENGUAJE Y MATEMÁTICAS, 1995-2001

Asignatura	Nivel	1995	1997	1999	2001
Lenguaje	Cuarto año de primaria	188,3	186,5	170,7	165,1
	Octavo año de primaria	256,1	250,0	232,9	235,2
	Tercer año de secundaria	290,0	283,9	266,6	262,3
Matemáticas	Cuarto año de primaria	190,6	190,8	181,0	176,3
	Octavo año de primaria	253,2	250,0	246,4	243,4
	Tercer año de secundaria	281,9	288,7	280,3	276,7

Fuente: Elaboración propia con base en Ministério da Educação (2007).

Según Montero (2005), la situación en la educación pública explicaría, de forma parcial, las futuras disparidades en los salarios, porque las diferencias en el conjunto de habilidades sería una de las causas más significativas en la persistente desigualdad de ingresos. También constituye uno de los principales determinantes de la pobreza crónica (Britto, 2010).

Entre 1998 y 2006, con el objetivo de resolver los problemas existentes en la educación primaria y secundaria, la administración de Fernando Henrique Cardoso implementó un paraguas programático llamado Fondo para el Desarrollo y Mantenimiento de la Educación Básica y Desarrollo Docente (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*, FUNDEF). Este consistió en el establecimiento de un piso mínimo garantizado de financiamiento público municipal que, en caso de insuficiencia de recursos locales, debería ser complementado por aportes federales. Sin embargo, al menos el 60% de esos fondos debían destinarse directamente a los docentes y sus necesidades (de Mello y Hoppe, 2005; Draibe, 2004).

Sin embargo, recién el año 2001, el gobierno de Cardoso comenzó a ejecutar una transferencia condicionada destinada a niños y niñas en edad escolar. Dicho programa consistió en la versión nacional de *Bolsa Escola*, que ofrecía apoyo a las familias en situación de pobreza con hijos e hijas en edad escolar matriculados y con asistencia regular a los recintos educacionales. El objetivo era fomentar la asistencia escolar mediante el financiamiento del costo de oportunidad que tienen las familias más necesitadas al renunciar a los ingresos que podrían ser generados mediante el trabajo infantil.

B. Corriente de las soluciones: la apertura del debate brasileño antes del lanzamiento de *Bolsa Família*

En este apartado se identifican los principales procesos e instrumentos de política pública que estuvieron en la discusión previa a la introducción de *Bolsa Família*. Entre ellos destacan las discusiones sobre el rol y cobertura de las transferencias monetarias en la política de asistencia social a principios de la década de 1990; la influencia y difusión de las primeras versiones locales de transferencias condicionadas hacia el resto de los municipios del país y, por último, la maduración de la centralidad de las transferencias condicionadas y qué visión de protección social primó en su consolidación desde *Bolsa Escola* hacia *Bolsa Família*.

El proceso de deliberación original de la propuesta sobre transferencias de ingresos no contributivos fue planteado en 1987 por Cristovam Buarque, economista del PT y, posteriormente, alcalde de Brasilia. Él abogó por la idea de un programa que entregara becas para mantener a los niños y niñas en situación de pobreza en la escuela a través de garantías gubernamentales de un ingreso mínimo como incentivo para que sus familias los enviaran a los recintos educacionales (Fenwick, 2009). También fue crítico de las propuestas que buscaban implementar transferencias no condicionadas,

especialmente después del proyecto de ley presentado por el Senador Suplicy. La posición de Buarque fue reforzada por el economista José Márcio Camargo, quien planteó que los problemas de escolaridad de las familias en situación de pobreza era un tema importante que debía resolverse mediante transferencias monetarias focalizadas en familias en situación de pobreza con hijos e hijas en edad escolar (Bastagli, 2008).

Contrariando dichas posiciones, el Senador Suplicy lideró la idea de promover un Ingreso Básico Ciudadano en el Brasil. La lógica de esta iniciativa era complementar la oferta de servicios sociales ofrecidos por el Estado brasileño con un instrumento para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. El proyecto especificaba la introducción de un impuesto negativo a la renta para cada persona mayor de 25 años que tuviera un ingreso menor al doble del salario mínimo (Bastagli, 2008). El Senado aprobó este proyecto de ley en 1991 y fue enviado al Comité de Finanzas, que lo aprobó en 1996 pero con dos modificaciones importantes: una implementación gradual con prioridad en las regiones más pobres y, por otra parte, fijar como población objetivo a los hogares con niños y niñas en edad escolar (Bastagli, 2008). Finalmente, el año 2004 se promulga la Ley Nº 10.835 que regula el Ingreso Básico Ciudadano, pero según Suplicy (2006) se implementará en etapas sucesivas comenzando por los sectores más vulnerables. Esta ley también contempla la situación presupuestaria y de desarrollo del país para poder tomar las decisiones correspondientes a la expansión del Ingreso Básico Ciudadano hacia otros grupos de la población.

En síntesis, esta confrontación de enfoques, en palabras de un entrevistado, se trata de:

> "una discusión que viene del área técnica, sobre focalistas y generalistas en políticas sociales (…) y surgen estimaciones del impacto de transferencias de ingresos en disminuir la pobreza. Eso llega también a gobiernos locales y empiezan las iniciativas en Campinas y en Brasilia" (entrevista a C. Mussi, 2014).

También había visiones conservadoras que frenaban cualquier iniciativa de transferencias de ingresos hacia hogares de menores recursos, debido principalmente a que existía una idea en diversos círculos de poder de que la población más pobre no haría un uso adecuado de estas (Campello, 2013). Por otra parte, la resistencia a un programa masivo de transferencias de ingresos se justificaba argumentando que sería un incentivo para que las familias tuvieran más hijos de manera de optar a una mayor cantidad de recursos. Sin embargo, Alves y Cavenaghi (2013) constatan que no existe una mayor tasa de fecundidad de las mujeres beneficiarias debido a la acción de *Bolsa Família*, sino que, al contrario, sigue las tendencias globales de una disminución de la cantidad de niños y niñas nacidos en el país. En tercer lugar, existía el temor de que se produjera una dependencia y que las transferencias actuaran como desincentivos al trabajo entre los adultos. Esta idea, que permeaba a parte de la burocracia estatal anterior al lanzamiento de *Bolsa Família*, es rebatida por las evidencias presentadas por Jannuzzi y Pinto (2013), que argumentan que existen similitudes en los indicadores laborales (búsqueda de empleo, ocupación o extensión de la jornada de trabajo) entre beneficiarios y no beneficiarios del programa.

En paralelo a esta discusión programática se realizaron los denominados Mapas del Hambre, que consistieron en un ejercicio de territorialización del hambre y su nivel de prevalencia en las distintas unidades federales del país, lo que contribuyó a acelerar el debate sobre las estrategias de reducción de la pobreza. En opinión de un entrevistado, el impacto de los mapas, sumado a la estabilización macroeconómica, tuvieron como consecuencia más "nitidez sobre el presupuesto y se disminuyó el impacto de la inflación, comenzando a discutir políticas sociales más eficientes" (entrevista a C. Mussi, 2014). Este debate sobre la importancia de las transferencias monetarias en la protección social brasileña confrontó dos iniciativas de políticas que competían en esta "*primeval soup*". Según Suplicy (2006), *Bolsa Família* representa el primer paso hacia un Ingreso Básico Universal. En oposición a ello, Britto y Veras Soares (2011) concluyen que no existe convergencia entre ambas estrategias, ya que a la luz de la revisión de proyectos de ley, modificaciones y decretos de *Bolsa Família*, no existe referencia alguna a un ingreso básico o a la posibilidad de que este programa representara el primer paso para su introducción.

En 1995, los dos primeros programas de transferencias condicionadas fueron lanzados en municipalidades lideradas por Cristovam Buarque (Partido de los Trabajadores) y José Roberto Magalhaes Teixeira (Partido de la Social Democracia Brasilera). Cuatro años después, este tipo de programa ya se estaba ejecutando en 60 municipios, pero con distintos criterios de cobertura, reglas de elegibilidad y montos de las transferencias monetarias (Bastagli, 2008). Además, se comenzó a investigar y, por lo tanto, a obtener los primeros resultados de evaluaciones de impacto. Considerando el nivel extremo de pobreza, los bajos niveles educacionales y la situación de trabajo infantil en el Brasil, estas entregaron evidencias de que las versiones locales de *Bolsa Escola* eran efectivas y bien focalizadas (World Bank, 2001).

En 1999 se comienza a institucionalizar un acuerdo político transversal respecto a la importancia de los programas de transferencias condicionadas como una política viable para reducir la pobreza, la marginalidad y las desigualdades. En dicho proceso, el Congreso Nacional jugó un rol crucial para alcanzar el consenso político (Britto y Veras Soares, 2011).

Como resultado de este proceso de debate entre las distintas fuerzas políticas, surgieron *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação*, los que fueron regulados por órdenes ejecutivas provisionales bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, respectivamente (Britto y Veras Soares, 2011). Cada cuerpo legal tuvo distintos objetivos en tres áreas de políticas: consumo de gas para cocinar (a través del programa *Auxílio Gás*, que comenzó en 2002), educación (*Bolsa Escola*) y nutrición (*Bolsa Alimentação* y *Cartão Alimentação*). El cuadro 6 resume las principales características de cada programa.

CUADRO 6
BRASIL: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE AUXÍLIO GÁS, BOLSA ALIMENTAÇÃO, BOLSA ESCOLA Y CARTÃO ALIMENTAÇÃO

Programa	Año de creación	Institución responsable	Población objetivo	Monto de la transferencia	Condicionalidades
Auxílio Gás	2002	Ministerio de Minas y Energía	Hogares con ingresos per cápita menores a 0,5 salario mínimo		Ninguna
Bolsa Alimentação	2001	Ministerio de Salud	Hogares con ingresos per cápita menores a 0,5 salario mínimo, con hijos o hijas entre 0 y 6 años, y/o mujeres embarazadas.	USD 6,4/por niño o niñas; límite máximo de USD 19,1	Niños y niñas: Cumplimiento de vacunaciones y chequeos médicos. Madres: realización de controles pre-natales.
Bolsa Escola	2001	Ministerio de Educación	Hogares con ingresos per cápita menores a 0,5 salario mínimo, con hijos o hijas entre 6 y 15 años	USD 6,4/por niño o niña; límite máximo de USD 19,1	Niños y niñas: 85% de asistencia a la escuela.
Cartão Alimentação	2003	Ministerio de Seguridad Alimentaria	Hogares con ingresos per cápita menores a 0,5 salario mínimo, con hijos o hijas entre 6 y 15 años	USD 16,2	Entregar comprobante de utilización de dinero para fines alimentarios.

Fuente: Elaboración propia con base en F. Bastagli, The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfers Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Família. PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, Department of Social Policy, Londres, 2008; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, 2014 [en línea] http://dds.cepal.org/bdptc/.

A pesar de que hubo una masiva adopción de los programas de transferencias condicionadas en los municipios, ¿cuáles son los factores que explican esta difusión de políticas? Borges Sugiyama (2008) sugiere que *Bolsa Escola* se extendió a localidades con realidades completamente distintas, por razones ideológicas y normas socializadas. Por ejemplo, *Bolsa Escola* tenía muchas posibilidades de ser adoptado por políticos de partidos de izquierda y de centro, porque ellos vieron en el programa una oportunidad para revertir déficits sociales y para proveer derechos ciudadanos plenos.

Se puede argumentar que la difusión de este tipo de programas no consideró las realidades locales con relación a la oferta de servicios públicos e infraestructura que facilitaran el cumplimiento de las condicionalidades por parte de los beneficiarios. De esta forma, la difusión de los programas de transferencias condicionadas durante la década de 1990 se caracterizó, según el autor recientemente citado, por una tendencia a la replicación del diseño en distintas localidades, pero en un país distinguido por sus contrastes y no por sus semejanzas.

A pesar de que la difusión de las transferencias monetarias condicionadas fue liderada por políticos de alto nivel, también la sociedad civil se mostró a favor de dicha expansión durante la década de los noventa. La participación de la sociedad civil está garantizada a nivel constitucional, por lo que sus miembros buscan influir en la discusión de políticas públicas a través de la generación de sus propios análisis o trabajando directamente con ciudadanos involucrados en los consejos locales (Borges Sugiyama, 2008). Sin embargo, a pesar de que el sector educacional estaba dominado por los sindicatos de profesores, ellos no tuvieron una participación con influencia en la conformación de la política. Los principales actores en dicha discusión fueron UNESCO, que realizó la primera evaluación y promovió *Bolsa Escola* en distintos foros internacionales, y la Fundación Getulio Vargas, que distribuyó información sobre los beneficios del programa. Por último, los especialistas en educación no lograron generar un consenso sobre el rol de *Bolsa Escola* en un mayor acceso a la educación primaria y secundaria para niños y niñas en situación de pobreza y, por ende, no pudieron promocionar una propuesta única (Cardoso y Souza, 2004).

Como se mencionó anteriormente, la implementación de los programas de transferencias condicionadas municipales inició el debate entre investigadores y tomadores de decisiones sobre la posibilidad de introducir un esquema nacional de transferencias de ingresos (Bastagli, 2008). Por ejemplo, Camargo y Ferreira desarrollaron una de las principales propuestas para la creación de un programa nacional, cuyo nombre tentativo era *Benefício Social Único*, que cumpliría dos objetivos: i) reducir y entregar alivio a los hogares con privaciones viviendo en situación de pobreza, y ii) contribuir con la acumulación de activos reduciendo la probabilidad de permanecer o regresar a la situación de pobreza (Camargo y Ferreira, 2001).

Por último, Veras Soares (2011) plantea que hubo cuatro corrientes o tendencias compitiendo durante la maduración de esta solución: transferencia garantizada sin condicionalidades (Ingreso Básico Ciudadano); enfoque de seguridad alimentaria (*Bolsa* y *Cartão Alimentação*); desarrollo humano (transferencia monetaria vinculado a corresponsabilidades de salud y educación) y promoción de educación como insumo independiente (*Bolsa Escola*).

Sin embargo, el diseño final de *Bolsa Família* reveló la hegemonía del enfoque de desarrollo humano y de ingreso básico por sobre las otras visiones que estaban compitiendo por obtener un lugar predominante en el diseño del programa. Lo anterior se refleja, principalmente, en la decisión política y técnica de que el programa tenga mayor incidencia en el mejoramiento del capital humano de la próxima generación, lo que involucra mejorar el nivel educativo (mediante la condicionalidad de matrícula y asistencia a un establecimiento educacional) y las condiciones de salud (a través de los controles de salud que evalúan el estado nutricional del niño o niña) de los participantes menores de edad que viven en hogares beneficiarios de *Bolsa Família* (Veras Soares, 2011). No obstante, en la práctica se fueron implementando condicionalidades blandas que alejaron al programa de visiones que contemplaban la ejecución de un esquema de sanciones y cancelación de la participación en el programa por incumplimiento de condicionalidades.

La unificación de los distintos programas en *Bolsa Família* supuso el cumplimiento de un desafío no menor como era el doble proceso de integración vertical y horizontal de los programas de

transferencias de ingresos (Barrientos, 2013). Por un lado, la integración horizontal era la consolidación y unificación de cuatro programas de transferencias condicionadas que funcionaban independientes entre sí. Por otra parte, la integración vertical dice relación con la coordinación del financiamiento desde el Gobierno Federal y la implementación directa en más de 5.000 municipios.

C. Corriente de la política: desde la competencia hasta el acuerdo político

El proceso de transición política desde el régimen militar hacia la democracia fue difícil y con participación directa de las fuerzas armadas. Según Linz y Stepan (1996), durante el proceso de deliberación de la nueva constitución política del Brasil en la Asamblea Constituyente, los militares irrumpieron, de la mano del Presidente Sarney[10], para mantener cierta autonomía y para minar el establecimiento de un sistema parlamentario. Sin embargo, en 1988 se promulga una nueva Constitución Federal que consagra el derecho al acceso a la protección social, con responsabilidad gubernamental en el financiamiento y universalización de acceso y cobertura. En otras palabras, define a la "asistencia social desde una concepción de derechos sociales" (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 247).

En 1990 asume la presidencia del país Fernando Collor de Mello tras vencer en segunda vuelta a Lula da Silva. Collor gozaba de una amplia cobertura mediática pero carecía de apoyo en el Congreso y solo contaba con 5% de los escaños a su favor; por ello, optó por gobernar mediante la promulgación de decretos provisionales que fueron declarados inconstitucionales por la justicia (Linz y Stepan, 1996). A fines de 1991 y comienzos de 1992 estalla una crisis de gobierno al descubrirse un entramado de sobornos a cambio de favores políticos, por lo que el Congreso inició un juicio político que concluyó con su renuncia al cargo.

A la inestabilidad política gubernamental se suma un sistema de partidos fragmentado que, combinado con el presidencialismo logra una combinación extremadamente debilitadora de la democracia. Como respuesta a ello, Linz y Stepan (1996) argumentan que, a diferencia del actual sistema presidencialista, un sistema parlamentario obligaría a las fuerzas políticas a formar coaliciones para consolidar mayorías políticas; de ese modo el Poder Ejecutivo tendría más capacidad para sobrellevar las negociaciones y lograr una mayor gobernabilidad con base en el apoyo de un mayor número de partidos políticos.

En consecuencia, la inestabilidad política a nivel federal recién se superó con la elección de Fernando Henrique Cardoso como presidente en 1994. Su principal tarea era recuperar la confianza de la ciudadanía, legitimar el sistema democrático ante la opinión pública, estabilizar al país en términos macroeconómicos, reducir los altos niveles de desigualdad social y lidiar con un sistema de partidos muy fragmentado (Linz y Stepan, 1996). Ante ello, los procesos de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo resultaban muy complejos, en particular en áreas tan sensibles política y electoralmente como la asistencia social. Por ende, los municipios, que también podían ser agencias ejecutoras, optaron por iniciar programas de asistencia social de forma autónoma.

En el país existen tres niveles de gobierno: federal, estadual y municipal. Los gobiernos municipales son agencias que tienen el mismo estatus que las instituciones del Gobierno Federal, mientras que la relación entre ambos se regula mediante acuerdos y cofinanciamiento (Barrientos y Pellissery, 2012). Históricamente, el nivel estadual es inactivo con respecto a la implementación de programas de asistencia social. Por ende, el Gobierno Federal tiene la mayor cuota de influencia y responsabilidad en la formulación del presupuesto, así como la formulación e implementación de políticas (Barrientos y Pellissery, 2012).

[10] Tras la muerte inesperada del presidente Tancredo Neves, fuertemente identificado con las fuerzas democratizadoras, el acceso a la presidencia del vice-presidente Sarney, más cercano al régimen autoritario, moderó en parte la dinámica de la transición y consolidación democrática en Brasil.

Un amplio consenso entre académicos es la idea de que los gobernadores estatales tienen el poder de constreñir al Gobierno Federal (Fenwick, 2009). No obstante, la Constitución Federal de 1988 designó a la descentralización como el principal hito de reforma política para promover la autonomía municipal en la ejecución de políticas. Respecto a los desafíos para la implementación y financiamiento de las políticas públicas, esta situación constituye el denominado "dilema federal" del Brasil (Fenwick, 2009).

A fines de la década de 1980 e inicios de la siguiente, los gobiernos federales estaban mandatados, debido a las obligaciones del mandato constitucional del derecho a la protección social, a universalizar los programas de seguridad social y de reducción de la pobreza. Esto escapa de prácticas pasadas porque el rol del gobierno era apoyar a organizaciones privadas y no gubernamentales en la creación y ejecución de programas de asistencia social (Barrientos y Pellissery, 2012). A pesar de este derecho constitucional, no pudo ser viable debido a las distorsiones internas producidas por el sistema público de pensiones (Montero, 2005).

La autonomía municipal y las discusiones parlamentarias sobre la necesidad de un ingreso garantizado se iniciaron mediante la proliferación de versiones locales de programas de transferencias condicionadas vinculadas con la escolaridad de niños y niñas (Barrientos, 2013). Este proceso fue empujado por un vivo e intenso intercambio de ideas que hacían referencia explícita a ideas que vinculaban objetivos de políticas sociales con el comportamiento humano (Bastagli, 2008). En consecuencia, la opinión pública comenzó a percibir el lento avance de la disminución de la pobreza y distintos políticos empezaron a proponer estrategias y programas, logrando un impacto en la agenda social a nivel local y nacional.

Las versiones locales de programas de transferencias condicionadas conforman el segundo componente de los antecedentes políticos de *Bolsa Família*. Las fuerzas políticas organizadas, con el objetivo de romper la inercia, comenzaron a movilizar intereses en pro de la reducción de la pobreza así como formas innovadoras de enfrentarla. Estas versiones locales fueron exitosas y ampliamente diseminadas por la prensa, lo que contribuyó a un crecimiento del apoyo de las élites económicas y de tomadores de decisiones hacia este tipo de intervenciones (Britto, 2010, pág.186). En consecuencia, desde la izquierda y el centro político se comenzó a promover el diseño, lanzamiento e implementación de los programas de transferencias condicionadas. Un segundo componente es la prioridad programática que los gobiernos de Cardoso le imprimieron a la protección social como forma de reducción de la pobreza. A diferencia de su sucesor (Lula y los gobiernos del PT), los gobiernos socialdemócratas apostaron por la estabilización macroeconómica para controlar la inflación que dañaba el poder adquisitivo de las personas y enfrentar el impacto negativo de la devaluación monetaria entre los hogares en situación de pobreza. Lo anterior trajo como consecuencia un fortalecimiento del Gobierno Federal debido a una estabilidad de los ingresos que financiaban gastos descentralizados, entre los que se incluyen los programas de asistencia social (Fundación Getulio Vargas, 2006).

El tercer componente de los antecedentes políticos fue el cambio de gobierno el año 2003 con la asunción de Lula, que implicó modificaciones en la agenda. Esto ocurrió mediante una intensa campaña de comunicación respecto a las políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, dicho proceso no estuvo exento de conflictos y en opinión de uno de los entrevistados:

"Ha sido muy difícil para la oposición, especialmente la Social Democracia, cómo atacar *Bolsa Família*. Además, porque el *Bolsa Família* tiene una pelea intensa no tanto sobre el plan, sino que sobre el origen del plan" (entrevista a C. Mussi, 2014).

Al asumir su primer periodo presidencial, Lula dio una fuerte señal respecto a la reducción de la pobreza en su gobierno. Creó el Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre para gestionar las inversiones públicas dirigidas a combatir el hambre, disminuir la pobreza, mejorar la asistencia escolar y la atención de salud (Haddad, 2009). En términos políticos, académicos como K. Weyland (1996) plantean que el desarrollo político brasileño se caracterizó por ser una democracia sin equidad que terminó dañando la cohesión social. El gobierno de Lula trató de mejorar esta falencia promoviendo una fuerte agenda de desarrollo social y resolución de conflictos, pero no fue un proceso rápido o carente de conflictos, incluso internos, debido a que los programas de transferencias de ingresos, en palabras de uno de los entrevistados:

"…son una cosa novedosa y que de alguna forma demandó un cambio cultural en la sociedad, (…). Hay todo un cambio cultural para llegar hasta la cultura de la ciudadanía, de manera de que las personas tienen derechos. (…) Fue un proceso difícil, por el tema del salario mínimo principalmente, porque la gente tenía en la cabeza que una política podía [entrar en conflicto] con la otra" (entrevista a A. Prado, 2014).

Debido a la potestad que el Poder Ejecutivo tenía sobre aspectos operativos del programa *Bolsa Família*, en particular porque eran ejecutados mediante sucesivos decretos ejecutivos en ausencia de mayoría absoluta en el Congreso, hubo algunas prácticas políticas clientelares. Algunos autores plantean que el programa fue promocionado al electorado como un regalo personal del Presidente Lula da Silva (Hall, 2012). Sin embargo, la factibilidad política de *Bolsa Família* podría ser explicada porque las condicionalidades y los incentivos para lograr el bienestar de los beneficiarios se alejaban de las formas más paternalistas de asistencia social (Britto, 2010).

Un cuarto componente de los antecedentes políticos de *Bolsa Família* era la alta popularidad de Lula, especialmente en las zonas con mayores privaciones materiales. Investigadores como C. Zucco (2008) argumentan que el programa tuvo un fuerte impacto en términos de popularidad y votos en las elecciones municipales de 2006, especialmente en el Noreste del país. Dicha retroalimentación positiva en términos políticos y electorales representa una variable importante para los funcionarios públicos y profesionales; y es positiva en la medida que recompensa a políticos que reducen los niveles de pobreza por medio de la redistribución de ingresos (Barrientos, 2013).

IV. Lecturas sobre el surgimiento y la consolidación del programa de transferencia condicionada *Bolsa Família*

Kingdon plantea la existencia de tres corrientes, independientes entre sí y con dinámica propia, que son determinantes para la adopción de una política pública y que, al confluir en momentos específicos, conocidos como ventanas de oportunidad política, modifican el estatus quo. En primer lugar está la corriente de los problemas que comienzan a ser tomados en cuenta por la opinión pública y por actores con capacidad resolutiva. En segundo lugar, se señala la corriente de las soluciones que consiste en propuestas de política que comienzan a ser promovidas en los círculos académicos y de toma de decisiones. Por último, está la corriente de la política conformada por factores (elecciones, disputa de liderazgos, correlación de fuerzas en el Parlamento entre otros) "que determinan no solo qué temas o problemas tenderán a ser prioritarios en la agenda gubernamental, sino también las posibilidades de llegar a consensos por medio de la negociación o la persuasión para adoptar alguna decisión o programa de acción específico" (Maldonado y Palma, 2013, pág. 26).

Siguiendo a J.W. Kingdon (2003), cuando un problema es reconocido, una solución se desarrollará (o se considerarán alternativas ya disponibles) en el marco de la comunidad de especialistas, al tiempo que un cambio político permite el *timing* correcto para la introducción de una nueva política, donde posibles contratiempos no serían de gravedad. Es decir, en el caso de *Bolsa Família*, se transita desde una agenda de gobierno hacia una agenda de toma de decisiones gracias a una ventana de oportunidades que permitió el lanzamiento del programa.

A comienzos de la década del año 2000, los dos principales problemas que caracterizaban las discusiones respecto a la política social brasileña eran su ineficiencia e ineficacia (Bastagli, 2008). Las altas sumas de dinero que el Gobierno Federal invirtió para alcanzar sus metas en términos de política social no contemplaron instrumentos que contaran con un diseño sofisticado. Esta situación fue clave para modificar la toma de decisiones e incrementar la eficiencia y eficacia de la política social para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Por un lado, la política y el gasto social eran ineficientes, aspecto reflejado en el estancamiento de la reducción de los altos niveles de pobreza y desigualdad entre 1996 y 2003. Incluso más, la incidencia

de la pobreza en ese periodo se incrementó en aproximadamente tres puntos porcentuales (véase el cuadro 7).

CUADRO 7
BRASIL: VARIACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD, 1996-2003

Periodo	Pobreza (puntos porcentuales)	Desigualdad (puntos del Gini)
1996-1999	+1,7	+0,003
1999-2001	0	- 0,001
2001-2002	+0,3	-0,005
2002-2003	+0,9	-0,013

Fuente: Elaboración propia con base en información procesada por CEPAL.

Por otra parte, hubo críticas en función de los problemas ya mencionados. A pesar de los esfuerzos de las organizaciones y la centralización implementada por la administración de Cardoso, sus ministros de Salud (José Serra) y de Educación (Paulo Renato Souza) tenían distintas versiones de transferencias condicionadas asociadas a sus agendas políticas. Ambos las implementaron paralelamente, dando clara muestra de que las prioridades, antes que técnicas, eran políticas. Como resultado, en 2002 había tres programas de transferencias condicionadas dirigidas a los personas en situación de pobreza y coordinadas por tres ministerios distintos a nivel nacional (Bastagli, 2008). Sin embargo, *Bolsa Escola* era difícil de ser eliminado y reemplazado de inmediato por el nuevo gobierno de Lula da Silva, principalmente por la presión realizada por distintos grupos de interés (*stakeholders*). Como consecuencia, Lula lanzó *Cartão Alimentação* que se basaba en el Plan Hambre Cero (*Fome Zero*) y que más tarde se convertiría en un antecedente directo de la unificación de distintos programas bajo un mismo paraguas estratégico. La principal razón para unificar los programas fue que tenían distintos beneficios, pero poblaciones objetivo similares, lo que generaba duplicación de esfuerzos y confusiones en la gestión local (Britto y Veras Soares, 2011).

A lo anterior cabe agregar que los bajos logros educaciones entre las familias en situación de pobreza comienzan a ser enfrentados con las versiones locales y la versión nacional de *Bolsa Escola*. Pero la seguridad alimentaria no era parte del diseño de los programas de transferencias condicionadas hasta el lanzamiento de *Bolsa Alimentaçao* y *Cartão Alimentaçao*; dadas sus similitudes, también se creó una confusión entre los participantes y hubo una superposición de beneficios (Cotta y Paiva, 2010).

El primer gobierno encabezado por Lula da Silva abrió una ventana de oportunidad para realizar una transición. El resultado fue una modificación en las prioridades de desarrollo desde la estabilidad macroeconómica y monetaria hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los nuevos funcionarios y autoridades asumieron el mandato presidencial de solucionar los problemas de ineficiencia e ineficacia ya descritos. La principal presión política fue que la obligación de priorizar políticas antipobreza desde un gobierno de izquierda era no caer en políticas focalizadas y asistenciales (Cotta, 2009).

Por ende, la combinación de ambos factores permitió la unificación de los distintos programas de transferencias condicionadas pasando a la agenda de decisiones. J.W. Kingdon plantea que cuando una ventana se abre, se debe a que ocurre un cambio al interior de la corriente política o porque un nuevo problema captura la atención (Kingdon, 2003).

T.C. Cotta plantea que la utilización de esta ventana de oportunidad fue un proceso de negociación entre distintas visiones de protección social que coexistían en los debates de políticas sociales. El autor concluye que la deliberación respecto a la unificación de estos programas fue moldeada por una perspectiva de desarrollo humano. Es decir, el objetivo pasó a ser mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza e invertir, mediante transferencias monetarias y sus respectivas condicionalidades, en la creación de capital humano (Cotta, 2009). Esta visión contradice el argumento de Buarque que consistía en que los gobiernos federales debían priorizar la inversión en salud, educación y servicios públicos en vez de realizar transferencias de ingresos. El rol de estas transferencias, según Buarque, era incentivar la salida de la pobreza, por lo que se constituía como un medio y no un fin en sí mismo (Cotta, 2009).

Con las deliberaciones y sugerencias de la Cámara de Política Social, Lula aceleró la unificación de los cuatro programas de transferencias condicionadas existentes al inicio de su gobierno. Su objetivo era hacer de *Bolsa Família* el hito principal de su estrategia de reducción de la pobreza.

A. Un nuevo período de estabilidad: la percepción pública y adscripción institucional de *Bolsa Família* y su rol en el Plan Brasil Sin Miseria

Si el modelo de las ventanas políticas de oportunidad ayuda a comprender por qué el programa *Bolsa Família* fue adoptado en una coyuntura en donde confluyeron las tres corrientes ya descritas, el modelo de equilibrio interrumpido ayuda a ordenar las distintas fases posteriores del proceso de consolidación y cambio de dicho programa, así como el peso de las inercias de las políticas y programas previos. En efecto, el modelo de equilibrio interrumpido planteado por Baumgartner y Jones asume que en el corto plazo la trayectoria de una política puede parecer caótica y conflictiva, pero su dinamismo se basa en superar dichas situaciones renovando la institucionalidad y percepción de las políticas en la opinión pública para alcanzar una estabilidad a largo plazo. A partir del modelo de Baumgartner y Jones, desarrollado en el capítulo III, este apartado se propone analizar la forma en que *Bolsa Família* logra cambiar su percepción pública e insertarse en un plan de largo plazo adquiriendo estabilidad y una nueva importancia política.

De acuerdo a dicho modelo de análisis de las políticas públicas, *Bolsa Família* logró superar su crisis y adquirir la imagen de un programa ordenado que funcionaba según el diseño original y que contemplaba mecanismos que facilitan una salida sostenible de la pobreza. En tanto política cuenta con el apoyo del Poder Ejecutivo y el Legislativo así como de los principales actores políticos. La estabilidad lograda por el programa tiene relación con tres dimensiones:

La primera dimensión alude a la extensión de los beneficios de *Bolsa Família*, especialmente el lanzamiento, en 2008, del Bono Adolescente[11]. El escenario político era favorable para tales acciones, pues el segundo gobierno de Lula comenzó con altísimos niveles de apoyo popular y poder electoral (Cotta y Paiva, 2010).

En segundo lugar, existía consenso entre las distintas fuerzas políticas y los tomadores de decisiones respecto a la creación de vínculos entre los beneficiarios de *Bolsa Família* y el mercado del trabajo como base de un nuevo esquema de egreso para los participantes (Cotta y Paiva, 2010). En el Parlamento hubo dos proyectos de ley, en 2007 y 2008, relacionados con el incremento de la participación de los beneficiarios en edad de trabajar en el mercado laboral. Los instrumentos propuestos buscaban establecer mecanismos para promover la generación de ingresos y una inclusión productiva de las familias más pobres del país (Britto y Veras Soares, 2011).

La tercera dimensión de esta nueva imagen fue la convicción de que *Bolsa Família* era la principal puerta de entrada al sistema de protección social para las familias más postergadas. En otras palabras, *Bolsa Família* es una de las vías más importantes en que el gobierno brasileño está llegando a los hogares más pobres con beneficios que les permitan mejorar condiciones de vida muy desfavorables[12]. Para ello, los operadores del programa pusieron en la agenda la idea de que la protección social debe asegurar el acceso a servicios públicos y beneficios en tanto derechos que deben ser garantizados a los ciudadanos más pobres (Cotta y Paiva, 2010).

Estas decisiones contribuyeron a construir una nueva imagen que dio estabilidad de largo plazo al programa, lo que se explica por el logro de un apoyo político transversal que en parte se debía a la nueva administración del programa en los distintos municipios. En consecuencia, el efecto del *feedback*

[11] La creación de este componente corresponde a la integración de los beneficiarios y beneficios de los programas *Agente Jovem* y *Bolsa Agente Jovem* (Arruda, Fernandes y de Massarani, 2013).

[12] Para una discusión detallada acerca del rol de los programas de transferencias condicionadas como puertas de entrada a un sistema de protección social, véase Cecchini y Martínez, 2011.

político pareciera fortalecer el apoyo a la asistencia social en el corto y mediano plazo (Barrientos, 2013, pág. 907). Esto también cobra importancia analítica, porque de acuerdo con Baumgartner y Jones (1993), durante los periodos de estabilidad existe un acuerdo respecto a la definición del problema y su lugar en la agenda programática.

Después de la crisis y las reformas en la operación del programa, las decisiones quedaron prácticamente monopolizadas en el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre, ya que dicha cartera tomaba la decisión final respecto al financiamiento local y aprobación de las nuevas nóminas de beneficiarios.

Los nuevos términos de cooperación entre el Gobierno Federal y los municipios resultaron en una redefinición de las responsabilidades de todos los actores gubernamentales, por lo que la reforma fortaleció la coordinación proveniente del gobierno central (Bastagli, 2008). En paralelo, el programa se ubicó, como ya se mencionó, en el marco de una visión de desarrollo humano y se desarrolló una interesante discusión, vigente hasta el día de hoy, sobre si Bolsa Família era o no el primer paso hacia un Ingreso Básico Ciudadano (Britto y Veras Soares, 2011). Asimismo, el proceso de expansión y rediseño de Bolsa Família fue protagonizado por el Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha Contra el Hambre, centralizando las decisiones en el Poder Ejecutivo, sin la participación adecuada de terceras partes. Por ejemplo, incluso el monto de las transferencias de ingresos es decidido unilateralmente por las autoridades centrales y no responde a una decisión meramente técnica como la indexación automática según la inflación anual.

Retomando a Baumgartner y Jones, los tomadores de decisiones de Bolsa Família pudieron diseñar e implementar un proceso en el cual tienen la principal responsabilidad y participación, reduciendo una deliberación más extensa con otros actores de interés. De este modo, lograron incorporar en la toma de decisiones una herramienta propositiva que favorecía sus intereses (Baumgartner y Jones, 1993).

V. Comentarios finales

La adopción, expansión y consolidación del programa *Bolsa Família* es un proceso de política pública que se caracteriza por un creciente consenso político en torno a su validez como instrumento de un sistema de protección social en construcción. En este proceso también se reconocen las inercias del sistema de bienestar heredado del siglo XX, reorientándolo hacia un creciente acento universalista tras la adopción de la Constitución de 1988. En efecto, el proceso de discusión y publicación de la Constitución Federal incorporó un discurso de acceso garantizado al goce pleno de derechos sociales pero, de acuerdo con Cecchini y Martínez (2011), solo hay un reconocimiento constitucional a un ingreso ciudadano y a la salud que carece de garantías explícitas al respecto. Sin embargo, este mandato constitucional generó en años posteriores un debate sobre el rol de las transferencias monetarias y de la protección social en general. En ese contexto se comenzaron a implementar una serie de transferencias sociales no contributivas dirigidas a: trabajadores rurales jubilados (*Previdência Rural*); población adulto mayor o con capacidades diferentes que cuentan con ingresos (ya sean laborales o pensiones) insuficientes (*Benefício de Prestação Continuada*), y para población muy vulnerable, principalmente, con hijos e hijas en edad escolar (*Bolsa Escola*, *Bolsa Família* y el grueso de las transferencias condicionadas que comenzaron a implementar los gobiernos locales).

Respecto a las políticas sectoriales, destaca el impulso promovido por el propio ordenamiento constitucional del Brasil para el establecimiento del Sistema Único de Salud (SUS) que "asegura que el acceso a la salud sea integral, universal y libre de costos" (Robles y Mirosevic, 2013, pág. 37). Si bien existen problemas en cuanto a la calidad de las prestaciones y servicios, el establecimiento del SUS es un avance en la universalización de derechos, especialmente de los más vulnerables, debido a que se complementa con una oferta programática de prevención y promoción de salud individual y comunitaria. Sin embargo, no se ha logrado romper con la segregación de la calidad de los servicios respecto a su naturaleza pública o privada, el acceso a prestaciones de mayor complejidad y los altos costos en medicamentos, que terminan gravando más a la población más vulnerable (Robles y Mirosevic, 2013).

La evolución de *Bolsa Família* debe entenderse en el marco de un contexto de reformas y avances, algunos de ellos parciales o que no son todo lo satisfactorios que se esperaba. Por ello, el programa no ha sido lo suficientemente efectivo para disminuir las severas brechas socioeconómicas, raciales y territoriales que impactan en el acceso a los servicios sociales y oportunidades de empleo. Posiblemente, todavía existan "deudas" y surjan nuevas demandas debido a que el "mayor énfasis en las

políticas de asistencia social puede (…) haber desviado la atención de estos objetivos, que siguen siendo un cuello de botella clave para el bienestar y el desarrollo del país" (Robles y Mirosevic, 2013, pág. 54).

A modo general, es posible concluir que *Bolsa Família* recoge la experiencia que iniciaron los gobiernos municipales en el país con la introducción de instrumentos en ese entonces innovadores para la reducción de la pobreza. Los programas de transferencias condicionadas rompieron con las políticas tradicionales y los antiguos fondos de inversión social, además de que conformaron una alternativa que fue ampliamente aceptada por distintas fuerzas políticas. Lo anterior porque combinan elementos propios de sistemas de bienestar residuales (en particular, la focalización y la condicionalidad) con aspectos operativos y discursivos de sistemas de bienestar orientados hacia el universalismo y garantías de derechos. Incluso Lo Vuolo (2010) es más radical al plantear que *Bolsa Família* es heredero de una tradición asistencialista y, por otra parte, consolida una burocracia especializada en técnicas de focalización, lo que resalta el carácter ambivalente y la convivencia de distintos discursos y tradiciones.

Pero, tal como se ha argumentado en este trabajo, aun cuando la continuidad y consolidación de las transferencias condicionadas bajo un gobierno de tendencia -en principio- más universalista pueda parecer paradójica, también expresa una inercia de continuidad en el contexto de ajustes graduales hacia un sistema de protección social con rasgos más universalistas. En otras palabras, la focalización y la condicionalidad, no aparecen (o lo parecen cada vez menos) como los rasgos "deseables" de una política social residual y subsidiaria del esfuerzo individual, sino más bien como puerta de entrada a un sistema de protección social con crecientes beneficios y servicios garantizados.

Desde un punto de vista neo-institucionalista, las pasadas elecciones de política determinan una restricción posterior en cuanto a la disponibilidad de alternativas de política; ello, debido a los altos costos de transición existentes al desplazarse desde un tipo de diseño de programas hacia otro completamente distinto. Por ende, las instituciones políticas juegan un rol decisivo en ofrecer a los líderes políticos un conjunto de alternativas enmarcadas en inercias de continuidad (Myles y Quadagno, 2002).

El principal objetivo de este estudio era determinar las causas del surgimiento y del logro de estabilidad de largo plazo del programa *Bolsa Família*. Tras una amplia revisión de literatura proveniente de fuentes primarias y secundarias y realización de entrevistas a personajes clave, es posible enunciar los siguientes hallazgos específicos, que se detallan en los siguientes acápites.

Los problemas de largo plazo relacionados con un nivel alto y permanente de pobreza, además de las críticas crecientes a un gasto social ineficiente e inefectivo, gatillaron una doble respuesta política por parte de las autoridades. Primero, mediante la creación del programa y, luego, enfrentando la crisis de legitimidad. Se logró un fuerte apoyo político-electoral para la coalición gobernante y, además, la percepción de la opinión pública sobre el programa se tornó más favorable. Sin embargo, ¿cómo logró el programa alcanzar esto? En términos generales, es posible concluir que hubo dos importantes procesos que tuvieron un impacto positivo sobre la consolidación del programa y la ampliación de la base de apoyo político del programa y con la relación y el apoyo logrado por parte de más de 5.000 gobiernos locales. Estos procesos fueron la introducción de nuevos instrumentos de gestión pública, y la redacción de regulación y otros cuerpos legales para la expansión en cobertura y componentes del programa.

A. Las corrientes de los problemas, soluciones y de la política previo al lanzamiento de *Bolsa Família*

Para explicar la razón del lanzamiento de *Bolsa Família* y el manejo de la agenda previo al inicio del programa, dicho proceso se analizó utilizando el enfoque de las corrientes múltiples.

Los principales problemas que estaban afectando el desarrollo y la cohesión social eran los siguientes: i) altos y persistentes niveles de pobreza y desigualdad entre 1990 y 2003; ii) la baja calidad de la educación pública que se acompañaba de importantes niveles de deserción escolar, derivando en una fuente de trabajo infantil que dañaría las futuras capacidades humanas y las probabilidades de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, y iii) durante la década de los noventa se

priorizó la estabilización macroeconómica del país, delegando a los gobiernos locales el diseño e implementación de programas de reducción de la pobreza.

Durante la década de 1990 hasta el inicio del programa hubo un creciente interés de los gobiernos locales en los programas de transferencias condicionadas como un instrumento efectivo para la reducción de la pobreza. Después de la implementación local, estos tuvieron resultados significativos en términos políticos y de políticas públicas. En consecuencia, aunque los políticos de centro-izquierda e izquierda estaban obteniendo atención mediática y académica, ellos también presionaron (de forma implícita) la toma de una decisión por parte del Gobierno Federal encabezado por Fernando Henrique Cardoso. Sin embargo, los programas de transferencias condicionadas nacionales fueron utilizados después por Lula da Silva para colocar la erradicación de la pobreza y del hambre como temas prioritarios en su programa político. Ello repercute y se explica, a la vez, por su alta popularidad y apoyo electoral en las regiones más pobres del país (norte y noreste), especialmente tras el abrumador resultado electoral para su reelección en los comicios generales de 2006.

Finalmente, la tercera corriente que moldeó la agenda pública para el lanzamiento de *Bolsa Família* fue la evolución de las ideas y las soluciones. Hubo cuatro visiones acerca del rol de las transferencias condicionadas: transferencias no condicionadas, enfoque de desarrollo humano, promoción de educación y enfoque de seguridad alimentaria. En consecuencia, el diseño del programa es el resultado de la continua negociación entre estas diferentes visiones, pero con una prioridad centrada en el enfoque de desarrollo humano. Ello se refleja en la racionalidad de operación del programa, que contempla condicionalidades relacionadas con salud y educación que deben ser cumplidas satisfactoriamente por los beneficiarios para recibir la transferencia de ingresos.

En resumen, la creciente problematización de la pobreza, la desigualdad y el bajo nivel de la educación pública fueron seguidas por una serie de respuestas locales de programas de transferencias condicionadas bien evaluadas y que ganaron reputación, pero sin el impulso suficiente del Gobierno Federal. Pero también existió, desde el inicio de la década de 1990 hasta el primer gobierno de Lula da Silva, una deliberación técnica respecto al rol y la naturaleza de un programa de transferencia de ingresos de escala nacional. No obstante, los hallazgos de este estudio sugieren y apoyan la idea de que existe una interdependencia entre las distintas corrientes, con un trasfondo político e ideológico que fue definiendo los problemas, la interacción con la opinión pública y las variadas propuestas de soluciones para activar una estrategia exitosa de reducción de la pobreza.

B. La relación entre la ventana de oportunidades y la emergencia de *Bolsa Família*

Por otra parte, la emergencia de *Bolsa Família* se puede interpretar con un diagnóstico de la inefectividad (programas sobrepuestos) e ineficiencia del gasto social (baja incidencia en disminución de los niveles de pobreza). Los principales emprendedores de soluciones eran políticos de primera línea y académicos vinculados a los partidos políticos (especialmente del Partido de los Trabajadores), pero obviamente el principal fue el Presidente Lula da Silva. Este aprovechó la ventana de oportunidad provocada por las constantes críticas a raíz de esta ineficiencia e ineficacia, lanzando la unificación de los distintos programas nacionales de transferencias condicionadas, y colocándolo en el corazón de una nueva estrategia de reducción de la pobreza.

Al considerarlos de forma conjunta, estos resultados sugieren que hubo razones políticas fluyendo y comunicando las distintas corrientes (problemas, soluciones y política), generando una respuesta oficial a problemas sociales y discusiones de políticas que llevaban más de diez años debatiéndose. Asimismo, el modelo de las corrientes múltiples de Kingdon permite describir y analizar la agenda que condujo a la elaboración de distintas propuestas y debates políticos hasta el lanzamiento de *Bolsa Família*. Sin embargo, la mencionada primacía política que facilitó la emergencia del programa es un aspecto que no calza del todo con las premisas de este esquema porque entre las corrientes existiría interdependencia en vez de independencia.

C. La prensa y la crisis de legitimidad de *Bolsa Família*

Una tercera conclusión específica se relaciona con el análisis del rol de la prensa durante la crisis de legitimidad de *Bolsa Família*. En general, la cobertura mediática tuvo un impacto significativo en la opinión pública porque informó sobre la utilización política del programa por parte de los gobiernos municipales así como de diversos problemas operacionales que dañaron la credibilidad y la percepción existente en la población sobre el programa.

Las evidencias existentes acerca del rol de la prensa sugieren una interacción entre la prensa y el gobierno. Dicha interacción se da al generarse un círculo virtuoso donde la prensa destaca problemas e influye en la opinión pública, por lo que el gobierno debe tomar medidas para superar dichas dificultades. En este caso específico, la respuesta oficial fue garantizar mayores niveles de transparencia mediante la implementación de un sistema de monitoreo con el objetivo de dar cuenta de los cuestionamientos surgidos a partir de las denuncias de fraudes, errores y la posible dependencia de los subsidios que desincentivaría la inserción laboral, entre otros problemas de implementación.

D. Nuevos arreglos institucionales y perspectivas de largo plazo

La cuarta conclusión se refiere al nuevo arreglo institucional que dio lugar a la estabilización y expansión, tanto en cobertura como en componentes, de *Bolsa Família*.

Los resultados de este estudio indican que el nuevo arreglo institucional se construyó mediante dos procesos: i) la introducción de nuevos instrumentos de gestión pública, tales como los Términos de Acuerdo y el Indicador de Administración Descentralizada; y ii) la promulgación de proyectos de ley en el Parlamento y de decretos y otras regulaciones por parte del Gobierno Federal. En consecuencia, estos procesos fortalecieron el programa en términos políticos y ayudaron considerablemente a superar la crisis de legitimidad.

Además, este nuevo arreglo institucional instaura un monopolio en la toma de decisiones en el Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre, quien finalmente decide la inclusión de nuevos beneficiarios, los montos de las transferencias y la entrega de financiamiento para solventar los gastos de los gobiernos locales, entre otros. Este nuevo trato, de gestión descentralizada pero coordinada centralmente, obtiene un amplio apoyo de los partidos políticos y fuerzas organizadas. Los municipios tienen la responsabilidad de identificar e inscribir a los nuevos beneficiarios (sujetos a la aprobación final del Gobierno Federal), pero también obtienen beneficios políticos y financieros. En el primer caso, las autoridades locales logran mayor respaldo electoral debido a la implementación local del programa; y, desde el punto de vista financiero, el Gobierno Federal subsidia los gastos incurridos por los municipios en la implementación de *Bolsa Família*.

En la actualidad, *Bolsa Família* goza de una amplia y fuerte popularidad por parte de las fuerzas políticas organizadas y de la opinión pública. Ello redunda en que no existe ningún candidato o político que busque reducir o eliminar el programa. Dicha aseveración es compartida por una de las expertas entrevistadas:

"Hoy, ninguna persona ni político están en contra de *Bolsa Família*. Creo que el programa ganó legitimidad a lo largo de los años" (entrevista a A. Fonseca, 2014).

Por último, es posible concluir que la estabilidad política del programa es una condición previa para su expansión y localización como eje central en el Plan Brasil sin Miseria. Para ello, el campo de debate político se está centrando más en las reglas de salida mediante esquemas de graduación de *Bolsa Família*, que por su propia existencia. En palabras de un entrevistado:

"Por ahora sería un suicidio político que algún partido quiera acabar con *Bolsa Família* mañana (…). Empieza el debate de las puertas de salida; es decir, se está en una segunda generación de discusión sobre cómo hacerlo, como limitarlo, que la idea de *Bolsa Família* logre quebrar con el mecanismo intergeneracional de la pobreza" (entrevista a C. Mussi, 2014).

Algunos sectores políticos y académicos, liderados por el Senador Federal Sr. Eduardo Matarazzo Suplicy, han estado promoviendo la implementación de la Ley Nº 10.835 que regula el establecimiento de un ingreso básico universal para todos los brasileños y extranjeros que acrediten una residencia mayor a cinco años. De acuerdo con Suplicy y al conjunto de organizaciones y personalidades que apoyan dicha moción, la implementación de una transferencia no condicionada y universal estimularía una mayor igualdad económica, promocionando la estabilidad tanto para la comunidad como para las familias y, por último, facilitaría la satisfacción de las necesidades básicas para vivir con mayor dignidad (Suplicy, 2014).

Tal como sucedió inicialmente con la implementación de los programas de transferencias condicionadas, se están comenzando a poner en práctica versiones locales de ingresos básicos ciudadanos, donde se destaca Santo Antonio do Pinhal y Apiai. Estos no solo han constituido Consejos Municipales de Ingreso Básico Ciudadano, sino que cuentan con un fondo municipal para el financiamiento del programa. Mientras tanto, el nuevo alcalde de São Paulo (Fernando Haddad) tiene un compromiso programático similar que contempla una transición gradual desde *Bolsa Família* hacia un Ingreso Básico Ciudadano, utilizando el actual proceso de extensión de la cobertura del CadÚnico.

En consecuencia, es posible plantear algunas interrogantes acerca de la necesidad de renovar de forma parcial el pacto social y político que sustenta a *Bolsa Família*. Desde esa perspectiva, aun cuando sin lugar a dudas un cambio generaría más divisiones que consensos, probablemente se mantendría un patrón de cambio gradual, pues se discutiría una transición paulatina desde un programa de transferencias condicionadas hacia un Ingreso Básico Ciudadano. No obstante, y contrariamente a lo planteado por Suplicy sobre la relación entre *Bolsa Família* y un Ingreso Ciudadano, Lo Vuolo argumenta que "los ambientes culturales, políticos y técnicos que se construyen desde programas focalizados son muy diferentes a los necesarios para legitimar programas universales e incondicionales. (…) la consolidación en el aparato estatal de programas de TMC hace muy difícil el avance a propuestas afines con las reglas de funcionamiento del IC" (Lo Vuolo, 2010, pág. 12).

Bibliografía

Abrahão de Castro, J. (2009), "Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão", *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, UNESCO (Ed.). Brasilia: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome y UNESCO.

Alves, J., y S. Cavenaghi (2013), "O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania,* T. Campello y M. Côrtes Neri (Eds.). Brasília: IPEA.

Arruda, D., J. Fernandes y V. de Massarani (2013), "Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania,* T. Campello y M. Côrtes Neri (Edits.). Brasília: IPEA.

Barrientos, A. (2013), "The Rise of Social Assistance in Brazil", *Development and Change , 44* (4).

Barrientos, A. y D. Hulme (2010), "Social Protection for the Poor and Poorest: An Introduction", *Social Protection for the Poor and Poorest: concepts, policies ad politics,* A. Barrientos y D. Hulme (Eds.). London, United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Barrientos, A. y S. Pellissery (2012), *Delivering effective social assistance: Does politics matter?* ESID (Effective States and Inclusive Development). Manchester: University of Manchester.

Bastagli, F. (2009), *From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America.* Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Bastagli, F. (2008), "*The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfers Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Família"*, PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, Department of Social Policy, London.

Baumgartner, F.R. y B.D. Jones (1993), *Agendas and instability in American Politics.* Chicago, United States of America: The University of Chicago Press.

Belik, W., J. Graziano da Silva y M. Takagi (2001), "Políticas de Combate a Fome no Brasil", *Sao Paulo em Perspectiva , 15* (4).

Bezerra de Siqueira, R., J.R. Bezerra Nogueira y E. Santana de Souza (2010), *Alíquotas Efetivas e a Distribucao da Carga Tributária Indireta entre as Famílias no Brasil.* Brasilia: Ministerio de Hacienda.

Birkland, T. (2005), *An Introduction to the Policy Process* (2nd Edition ed.). London, United Kingdom: M. E. Sharpe.

Bohn, S.R. (2011), "Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and Shifts in Lula's Electoral Base", *Latin American Research Review , 46* (1).

Borges Sugiyama, N. (2008), "Ideology and Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil", *Latin American Research Review, 43* (3).

Britto, T.F. (2010), "The Emergence and Popularity of Conditional Cash Transfers in Latin America", *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*, A. Barrientos y D. Hulme (Eds.). London, United Kingdom: Palgrave McMillan.

Britto, T. y F. Veras Soares (2011), "Bolsa Família and the Citizen´s Basic Income: A Misstep?", Working Paper n. 77, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.

Camargo, J.M. y F. Ferreira (2001), O Benefício Social Único: Uma Proposta de Reforma da Política Social no Brasil. Texto para Discussão No. 443, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, Rio de Janeiro.

Campello, T. (2013), "Uma década derrubando mitos e superando expectativas", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (Eds.). Brasília: IPEA.

Cardoso, E., y A. Souza (2004), "The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil", Working Paper No. 04-W07, Vanderbilt University, Department of Economics, Nashville.

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), "Base de datos de programas de protección social no contributiva", División de Desarrollo Social [en línea] http://dds.cepal.org/bdptc/.

___(2002), *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P-E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

Cotta, T.C. (2009), "Visões de Proteção Social e Transferências de Renda Condicionadas no Brasil e no México", PhD Thesis, Universidade de Brasília, Instituto de Ciencias Sociais, Brasília.

Cotta, T.C. y L.H. Paiva (2010), "O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil", *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, J. Abrahão de Castro y L. Modesto (Eds.), (Vol. 1, pp. 57-100). Brasilia, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

de Janvry, A., F. Finan y E. Sadoulet (2006), *Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Impact on Schooling and Municipal Roles*. Berkeley: University of California at Berkeley.

de Mello, L., y M. Hoppe (2005), *Education Attainment in Brazil: The Experience of FUNDEF*. Paris: OECD.

Draibe, S. (2006), "Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Família", *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, E. Cohen y R. Franco (Eds.). México D.F: SEDESOL.

Draibe, S. (2004), "Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil", *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization*, R R. Kaufman y J.A. Nelson (Eds.). Baltimore, United States of America: John Hopkins University Press.

Fagnani, E. (2008), "Direitos sociais na fio da navalha", *20 anos da Constitução Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*, ANFIP (Ed.). Brasília: ANFIP.

Faria, V. (2002), "Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil", *Revista de la Cepal*, (77) (LC/G. 2180-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas.

Fenwick, T. (2009), "Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família", *Latin American Research Review , 44* (1).

Filgueira, F y otros (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida", *Universalismo básico : Una nueva política social para América Latina*, C. Molina (Ed.). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fundacão Gétulio Vargas (2006), *Miséria, desigualdade, e estabilidade: O segundo real*. São Paulo: Fundacão Gétulio Vargas.

Godoy, L. (2004), *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*. Santiago: Naciones Unidas.

Goldani, A.M. y A. Verdugo (2004), "Brasil: desafíos de las políticas para las familias", *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, I. Arriagada y V. Aranda (Ed.), serie Seminarios y Conferencias Nº 42 (LC/L.2230-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas.

Haddad, M. (2009), "A Spatial Analysis of Bolsa Família: Is Allocation Targeting the Needy?", *Brazil Under Lula. Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, J.L. Love y W. Baer (Eds.). New York, United States of America: Palgrave Macmillan.

Hall, A. (2012), "The Last Shall be First: Political Dimensions of Conditional Cash Transfers in Brazil", *Journal of Policy Practice, 25* (1-2).

___(2006), “From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula”, *Journal of Latin American Studies, 38* (06).

Hevia de la Jara, F. (2011), “La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Família”, *Gestión y Política Pública , XX* (2).

Higgins, S. y C. Pereira (2013), *The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income.* Nueva Orléans: Commitment to Equity.

Holmes, R., J. Hagen-Zanker y M. Vandemoortele (2011), *Social protection in Brazil: Impacts on poverty, inequality and growth.* Overseas Development Institute (ODI). London: ODI publications.

ILO (International Labour Office) (2009), *Bolsa Família in Brazil: Context, Concept and Impacts.* Social Security Department, Geneva.

IPEA (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada) (2012), *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.* Brasilia: IPEA.

Jannuzzi, P.D. y A. Pinto (2013), “Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliacao de impacto do Bolsa Família II”, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (Eds.). Brasília: IPEA.

John, P. (2012), *Analyzing Public Policy* (2nd Edition ed.). London, United Kingdom: Routledge.

___(1998), *Analysing Public Policy* (1st Edition ed.). London, United Kingdom: Continuum.

Kingdon, J.W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Edition ed.). United States of America: Longman.

Landim, P.H. (2009), *Relatório Final: Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros.* São Paulo: Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER).

Lindert, K. y V. Vincensini (2010), *Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil.* World Bank. Washington D.C.: World Bank.

Lindert, K. y otros (2007), *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.* World Bank. Washington D.C.: World Bank.

Linz, J. y A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lo Vuolo, R. (2010), Las perspectivas y los desafíos del Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Família" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" de Argentina, presentada en la 13ava Conferencia Internacional de la Basic Income Earth Network (BIEN): An Instrument for Justice and Peace. São Paulo.

Maldonado, C. y A. Palma (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, *serie Polìticas Sociales* Nº 179 (LC/L.3660), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas.

Marques, R.M. (2005), *A importância do Bolsa Família nos Municípios brasileiros.* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Medeiros, M., T. Britto y F.V. Soares (2008), *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: Beneficio de Prestacao Continuada and the Bolsa Família.* IPC-IG. Brasilia: IPC-IG.

Melo, M.A. (2008), “Unexpected Successes, Unanticipated Failures: Social Policy from Cardoso to Lula” *Democratic Brazil Revisited*, P.R. Kingstone y T.J. Power (Eds.). Pittsburgh, United States of America: University of Pittsburgh Press.

Ministério da Educação (2007), *Primeiros Resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada.* Brasilia: Ministério da Educação .

Montero, A.P. (2005), *Brazilian Politics.* Cambridge, United Kingdom: Polity Press.

Mustafa, P. (2009), *La política de asistencia social de Brasil en la coyuntura actual: los desafíos de los trabajadores sociales.* Guayaquil.

Myles, J. y J. Quadagno (2002), “Political Theories of the Welfare State”, *Social Service Review, 76* (1).

Ocampo, J.A. (2008), “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, *Nueva Sociedad*, 215.

Paiva, L.H., T. Falcão y L. Bartholo (2013), “Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (Eds.). Brasília: IPEA.

Parsons, W. (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis.* Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.

Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review, 94* (2).

Power, T. (2000), *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization.* College Park: Pennsylvania State University Press.

Presidência da República do Brasil (2004), *Lei No 10.836, de 9 de Janeiro de 2004.* Brasília.

Previdência Social (2009), *Overview of Brazilian Social Welfare.* Brasília: Ministério da Previdência Social.

Provasi, A. y R. Cantu (2013), "As encruzilhadas do Estado Social no Brasil", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22.

Robles, C. y V. Mirosevic (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil", *documento de proyecto* (LC/W.532), *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, septiembre* . Publicación de las Naciones Unidas.

Sánchez-Ancochea, D. y L. Mattei (2011), "Bolsa Família, poverty and inequality: Political and economic effects in the short and long run", *Global Social Policy*, 11 (2-3).

Santos, W.D. (1979), *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira.* Rio de Janeiro: Campus.

Schmidt, V.A. (2014), "La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso? Experiencias internacionales", *serie Políticas sociales* Nº 178 (LC/L.3649), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas.

Senado Federal do Brasil (2013), *Senado Federal - Portal de Legislação* [en línea] http://www.senado.gov.br/legislacao/.

Simões, A. (2006), "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable", *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina,* C. Molina (Ed.). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Singer, A. (2012), *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.* São Paulo: Companhia das Letras.

Sposati, A. (2009), "Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes", *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil,* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome y UNESCO. Brasilia: UNESCO.

Subchefia para Assuntos Jurídicos (2013), *Portal do Legislação* [em línea] http://www4.planalto.gov.br/legislacao.

Suplicy, E. (2014), *Ten years of the Bolsa Família Program in Brazil and the Perspectives of the Citizen's Unconditional Basic Income in Brazil and on Earth.* Inédito, Brasilia.

___(2006), *Citizen's Basic Income.* Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.

Vargas, L.H. (2013), "Bolsa Família: a case study of policy stability". Tesis para optar al grado de Master of Arts in Public Policy de King's College London. Londres: King's College London.

Veras Soares, F. (2011), "Brazil's Bolsa Família: A Review", *Economic & Political Weekly*, XLVI (21).

Weyland, K. (1996), *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil.* Pittsburgh, United States of America: University of Pittsburgh Press.

World Bank (2004), *Inequality and Economic Development in Brazil.* Washington D.C., United States of America: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

___(2001), "Brazil. An Assesment of the Bolsa Escola Programs", Report 20208- BR, Washington D.C.

Zahariadis, N. (2007), "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier (Ed.). Boulder, United States of America: Westview Press.

Zucco, C. (2008), "The President's "New" Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections", *Journal of Latin American Studies*, 40 (1).

Zucco, C. y T. Power (2013), "Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006. A Reply to Bohn", *Latin American Research Review*, 48 (2).

Anexo

Entrevistas realizadas

Nombre	Cargo	Institución	Fecha
Carlos Mussi	Director	Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Brasilia.	12 de febrero de 2014
Antonio Prado	Secretario Ejecutivo Adjunto	Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	14 de febrero de 2014
Ana Fonseca	Investigadora	Núcleo de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad de Campinhas (UNICAMP)	03 de marzo de 2014
Eduardo Matarazzo Suplicy	Senador Federal de Brasil		Se contactó al Senador Suplicy el 26 de marzo de 2014, quien compartió con nosotros un documento inédito titulado "*Ten years of the Bolsa Família Program in Brazil and the Perspectives of the Citizen's Unconditional Basic Income in Brazil and on Earth*".

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Serie Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Família* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC.L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaíni, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélida Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuido y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad, Magdalena Rossetti, (LC/L. 3845), 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.
196. A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional, Telma Maria Gonçalves Menicucci (LC/L.3828), 2014.

209

POLÍTICAS SOCIALES

Series
CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org