

# Transferencia de ingresos dirigida a los más pobres: la experiencia brasileña con el Programa Bolsa-Familia\*

Income transference aimed to the poorest: the Brazilian experience with the Bolsa-Familia Program

Cecília Paiva\*\*

Regina Teixeira\*\*\*

*Profesoras de la Escuela de Servicio Social*

*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*

## Resumen

En Brasil se implementó, a partir de los años noventa, un nuevo modelo de protección social acorde con el nuevo orden económico mundial, lo que significó una ruptura con el proceso de constitución de un sistema de protección social basado en los derechos a la salud y la universalidad. En este contexto predominan las políticas diseñadas para combatir la pobreza a través de programas de transferencia no contributiva de ingresos. El artículo examina el programa Bolsa-Familia, el principal programa de atención a las familias beneficiarias, así como acceso de estas a los derechos sociales.

**Palabras clave:** protección social, seguridad, asistencia social, política social, familias pobres, derechos sociales y mínimos sociales.

## Abstract

In Brazil, since the 1990's, a new model of social protection has been implemented. This meant a breach with the constitutive process of a social protection system founded in the perspective of health rights and universality. Within this context, the policies designed to fight poverty through non-contributive income transference programs are prevalent. This paper approaches the Bolsa-Familia Program, the main program to assist families and to improve their access to social rights.

**Keywords:** social protection, social assistance, family, rights and social minimum.

**Recibido:** 16 de marzo de 2009. **Aceptado:** 4 de agosto de 2009.

---

\* Este trabajo presenta parte de los resultados de la investigación “El reordenamiento de la protección social en América Latina después de la ofensiva neoliberal: un estudio comparativo”. La investigación está siendo desarrollada y coordinada desde 2007 por las autoras, en la Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, con el apoyo de la Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

\*\* ceci\_cavalcanti13@hotmail.com

\*\*\* reginapt@gmail.com

## Introducción

La investigación examina los programas asistenciales de transferencia de ingresos a las familias consideradas pobres e indigentes en Brasil, Argentina y Chile, basándose en dos dimensiones: una consiste en la capacidad y la calidad de los servicios sociales ofrecidos a las personas a través de las redes públicas y de protección social, que van más allá de los beneficios monetarios. La otra dimensión se enfoca en la relación problemática que existe entre los programas y las políticas de empleo. Para los fines de este artículo se hará referencia únicamente a la experiencia brasileña, en particular, al Programa Bolsa-Familia —PBF— desde la primera dimensión señalada.

El PBF, reglamentado por la Ley 10.836, sancionada el día 9 de enero de 2004, es un programa nacional de transferencia directa de ingresos, no contributiva, con contrapartidas por parte de los beneficiarios que son llamadas condicionalidades (del ingreso, permanencia y salida del Programa). La población objetivo del Programa son las familias en situación de pobreza, con ingresos mensuales entre US\$ 27 y US\$ 54 *per capita*, o de extrema pobreza o miseria, con ingresos mensuales *per capita* de hasta US\$ 27<sup>1</sup>. Su objetivo general es combatir el hambre y la pobreza, ofreciendo un beneficio monetario que varía de acuerdo con el ingreso familiar y el número de hijos menores y adolescentes hasta los 17 años. Además del beneficio, el Programa prevé la articulación con los servicios públicos de salud y educación por medio del cumplimiento de las mencionadas condicionalidades, así como el desarrollo de otros programas complementarios.

<sup>1</sup> Los valores convertidos son aproximados y se refieren al momento en que se redactó este texto, ya que las oscilaciones del tipo de cambio han sido frecuentes.

El estudio que se presenta estará enfocado en la conexión del programa con las políticas de salud y educación y su supuesta articulación con los programas complementarios, así como su vinculación posterior con el Ministerio de Desarrollo Social y de lucha contra el hambre —MDS— y, por lo tanto, también su proximidad con las políticas de asistencia social. El objetivo es analizar cuál es la función del PBF en el conjunto de políticas públicas, particularmente en la de asistencia pública, y de qué manera se articula con las redes de protección social. Parte del análisis se fundamenta en un estudio de caso realizado en el estado de Río de Janeiro con relación a la gestión del programa mencionado, lo que permitió observar cómo viene desarrollándose su implementación, sobre todo en lo que se refiere a su inserción en la asistencia pública y su articulación con los servicios de salud y educación.

Nuestra hipótesis es que el programa PBF, así como sus correlatos en América Latina y en el Caribe, coherentes con las directrices formuladas por los organismos financieros y multilaterales internacionales, expresados en el llamado Consenso de Washington y, de acuerdo con la política macroeconómica definida para los países periféricos, están adquiriendo preeminencia en el reordenamiento de la protección social, al punto de casi reducir el sistema brasileño de protección social a la acción de transferencia de ingresos no contributivos, llamados beneficios. La puesta en práctica del PBF dentro de esta perspectiva se está haciendo sin su articulación con las otras políticas sociales, incluyendo la de asistencia social, lugar privilegiado del programa, dado que constituye una ventaja asistencial.

Aunque el PBF sea de gran importancia, existe un gran desequilibrio entre el volumen de las ventajas monetarias que transfiere y los servicios socioasisten-

ciales ofrecidos a sus beneficiarios. Para luchar contra la pobreza, más allá del ingreso, es necesario que el Estado haga una inversión en servicios de calidad y en cantidad suficiente para atender las necesidades de la población más pobre a fin de rescatarlos de situaciones de carencia, injusticia e inequidad social. Sin embargo, las inversiones en beneficios monetarios y en servicios no son compatibles: las primeras, aunque resulten escasas, son muy superiores a los segundos, como se demostrará a lo largo del trabajo presentado aquí.

Es importante señalar que en este artículo se hace una distinción entre asistencia social y asistencialismo. Este segundo concepto, que caracteriza acciones transitorias, sin continuidad y escasas en cantidad y calidad para satisfacer las necesidades sociales, se opone al concepto de asistencia social como política pública garante de derechos, bajo responsabilidad del Estado. Así concebida, la asistencia social se constituye en Brasil solo a partir de la Constitución Federal de 1988, como parte de la Seguridad Social, junto a la salud y el seguro social, a ser garantizada a todos los miembros de la comunidad política nacional y asumida igualmente por el conjunto de la sociedad.

Otro concepto que se usa es el de política social, entendida aquí como una modalidad de política pública, es decir, una acción de gobierno con objetivos específicos dirigida hacia la protección social de los ciudadanos. La política social, como cualquier política pública, se produce bajo estructuras legales e institucionales distintas, en contextos políticos diferentes, como resultado de presiones sociales. Sin embargo, el alcance y la eficacia de la protección que ofrece dependen del origen de tales precisiones, si solo provienen de las élites dominantes o de intereses sociales más diversificados. Por lo tanto, la política social se debe entender en su dimensión política e histórica, teniendo en cuenta las especificidades de las trayectorias y dinámicas que dieron formas particulares al fenómeno analizado. Es lo que se busca hacer al precisar el Programa Bolsa-Familia —PBF—, en su contexto histórico y social. Sin embargo, no es el objetivo del artículo desarrollar este tema. En la primera parte se tratará la estructuración de la asistencia social como política pública integrante del sistema de seguridad social brasileño sancionado constitucionalmente en

1988, lo que señala sus directrices y presupuestos, así como las dificultades para su implementación. En la segunda parte, se examinará la relación del PBF con esta política y el lugar que ocupa en la protección social brasileña como un todo. En la tercera parte se analiza cómo se brinda la atención y el acceso a los derechos sociales de las familias beneficiarias del PBF. Por último, se presentan las consideraciones finales de las autoras.

### **El proceso de estructuración de la asistencia social como política pública y sus dilemas**

La Constitución Federal Brasileña de 1988 instituyó un modelo de protección social con base en el concepto de seguridad, cuya idea central reposa en la integración de tres áreas: previsión, salud y asistencia, encargadas de desarrollar un conjunto de acciones orientadas a garantizar los derechos de la ciudadanía. En el caso específico de la asistencia, si bien en Brasil desde la década de 1940 se crearon grandes instituciones asistenciales, fue solamente con la promulgación de la Constitución de 1988 que esta fue promovida al nivel de política pública, con lo cual pasó a tener una partida presupuestaria garantizada.

Sin duda, el concepto de seguridad es apropiado para un país cuya realidad está marcada por elevados niveles de concentración del ingreso, desempleo, precariedad en las relaciones de trabajo y bajos salarios, elementos responsables de la existencia de un gran número de personas en condiciones de pobreza y miseria<sup>2</sup>. La institución de seguridad fue concebida con la intención de ampliar la protección social a todos los ciudadanos, especialmente a los grupos sin capacidad contributiva que hasta entonces permanecían excluidos del sistema anterior, basado en el seguro social, y que solo protegía a los trabajadores del mercado formal.

Pero la transformación en políticas públicas de los derechos instituidos por ley, que los hagan efectivos

2 Según el Instituto de Investigación Económica Aplicada —IPEA—, órgano vinculado a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, en 2007 el ingreso apropiado por el 1% más rico de población fue equivalente al ingreso apropiado por el 50% más pobre.

en forma permanente, requiere su reglamentación previa y el establecimiento de normas complementarias que definan las formas de las acciones, los mecanismos de financiamiento y el reparto de recursos y de competencias entre las tres esferas de la federación brasileña. En el caso de la asistencia social, la referencia principal infraconstitucional es la Ley Orgánica de Asistencia Social (Ley 8742), homologada en 1993. Sin embargo, los avances conceptuales y legales asimilados en la Constitución de 1988 y reafirmados por ella no se materializan plenamente en la práctica, ni siquiera en el diseño de las acciones del área, prevaleciendo aún la insuficiencia de recursos, la indefinición de contenidos y responsabilidades y una lógica operacional sectorial y fragmentada.

En el 2004, se da un avance en la estructura propuesta por la Política Nacional de Asistencia Social —PNAS—, tomando como modelo de gestión el Sistema Único de Asistencia Social —SUAS—, precisamente como alternativa a esta trayectoria. El SUAS supone un pacto federal en torno a una nueva lógica de organización de las acciones, pero aún tiene que realizarse su consolidación. Esto resulta ser una tarea urgente, sobre todo por el papel estratégico de esta política en el ámbito de las intervenciones estatales que actúan con el propósito de asegurar un mínimo de redistribución de la riqueza producida socialmente para mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo social, a través del acceso a los servicios públicos y de la garantía de un ingreso mínimo ciudadano. En este punto es preciso resaltar la larga historia de injusticia social en nuestro país, la cual configuró y consolidó rígidas estructuras de desigualdad social, concentración económica y dominio político de unos pocos sobre el Estado. Un cuadro que se agravó a partir de la década de los noventa con el incremento de las tasas de desempleo, la presión continua sobre la estabilidad laboral y la disminución del salario real, elementos que tuvieron como efecto aumentar las condiciones de pobreza y de exclusión social<sup>3</sup>.

3 El salario medio mensual es muy bajo y a lo largo del tiempo ha ido disminuyendo. Según el Instituto Brasileño de Geografía

En ese contexto, la asistencia se constituyó como política articuladora de otras políticas públicas en la construcción de un sistema de protección social lo más amplio posible en el campo de la seguridad social. Este es su modo de cumplir la misión político institucional y práctica que le cabe en el marco del Estado: combatir las desigualdades sociales y hacer efectivo un sistema de garantías de derechos que contribuya a la creación de condiciones de trabajo decentes y al acceso a bienes y servicios por parte de los segmentos más pobres y vulnerables de la población. Es importante resaltar, sin embargo, que la asistencia social no se define constitucionalmente como política focalizada, sino como seguridad social de carácter no contributivo. Luego, es su obligación garantizar condiciones dignas a todos los ciudadanos que de ella necesiten en algún momento de sus vidas.

La realización de los derechos humanos —que son indivisibles, interdependientes, múltiples y transversales— (Moroni y Ciconello, 2007)<sup>4</sup> exige la articulación de las políticas y la integración de las acciones. No es posible combatir de modo efectivo la pobreza sin la convergencia de las políticas sociales y económicas, sobre todo, si se reconoce que estas últimas tienen el poder de neutralizar las iniciativas sociales capaces de promover mayor equidad cuando, por ejemplo, favorecen la concentración del ingreso. Transferir ingresos en la perspectiva de la justicia distributiva, proteger a aquellos que no disponen de seguridad social, ofrecer y garantizar acceso a servicios suficientes y de calidad, crear oportunidades de empleo decente, entre otras medidas, depende de definiciones sobre prioridades, seguidas de decisiones políticas sobre el uso de los recursos públicos que tenderán o no hacia la justicia social.

Para que la asistencia tenga una mayor relevancia y participación en la articulación de medidas públicas con impacto positivo en el bienestar de la población, es necesario, ante todo, estructurar y organizar

y Estadística —IBGE—, en términos de participación en el valor agregado nacional el salario pasó de 56,6% en la década de los sesenta a 39,1%, en el 2005.

4 Aquí entendidos y tratados conforme la concepción que incluye en ellos derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales.

su modo de intervenir de acuerdo con los preceptos legales, con las directrices y con el modelo de gestión propuestos por la Política Nacional de Asistencia Social y por el Sistema Único de Asistencia Social. Esto implica dotarla de recursos organizacionales, humanos y materiales suficientes y calificados para atender la demanda presentada, y así poder ejercer su potencial de política de promoción de acceso a los derechos, o de “puerta de entrada” para los excluidos de las demás políticas públicas. Pero todo esto hoy choca —como obstáculo principal, mas no único— contra un patrón segmentado e insuficiente de financiamiento<sup>5</sup>. Sin esas medidas su implementación corre el riesgo de seguir las pautas de una lógica sectorial, fragmentada y discontinua que dificulta la articulación de acciones y estrategias, como ocurre con las demás políticas sociales.

A partir del 2003, con el diseño institucional propuesto por el Sistema Único de Asistencia Social y sus equipamientos de atención, los Centros de Referencia de Asistencia Social —CRAS—, se inició un proceso con resultados positivos. Con ellos, la asistencia definió para sí misma una estructura operacional concreta en términos de organización del trabajo, con reglas, flujos, metodología y procedimientos y de recursos asociados a objetivos y metas.

Sin embargo, ese diseño tampoco se tradujo plenamente en la práctica comenzando por una inversión financiera desequilibrada entre beneficios y servicios socioasistenciales. Según el Ministerio de Desarrollo Social y de lucha contra el hambre —MDS—, los primeros disponen de recursos dos veces y media mayores que los segundos. El estudio de Boschetti y Salvador (2006) sobre el gasto social en seguridad efectuado por el Gobierno Federal entre 1999 y 2005 confirma tal asimetría con datos más detallados. Al examinar la aplicación de los recursos del Fondo Nacional de Asistencia Social —FNAS—, los autores identificaron que la cuota destinada a costear el Beneficio de Prestación Continuada —BPC— y el Ingreso Mensual Vitalicio —RMV—<sup>6</sup> llegó a representar 91,67% y 89,14%,

respectivamente, del total de los recursos disponibles en el 2004 y el 2005. En cuanto a las acciones socio-educativas y de protección, no representaron 5% de ese valor total. Esta desproporción dificulta, cuando no imposibilita, la atención y el acompañamiento de las familias beneficiarias de los programas de transferencia de ingresos, tanto en los CRAS como en los demás servicios de las redes de protección social y termina creando una demanda reprimida de usuarios que no fueron beneficiados monetariamente ni con servicios. Como existe una recomendación de que los CRAS prioricen la atención de las familias beneficiarias del Programa Bolsa-Familia —PBF—, los gobiernos locales han usado el artificio de registrar un número de familias muy superior a su capacidad efectiva de atención<sup>7</sup>. Pero, en la mejor de las hipótesis, aquellas que exceden esta capacidad apenas reciben los beneficios del PBF y son cobradas por el cumplimiento de las condicionalidades vinculadas a este. Es verdad que no todas las familias inscritas en los CRAS necesitan ser atendidas de la misma forma, porque ellas, incluso, tienen el derecho de decidir sobre los servicios que desean usufructuar. Pero es fundamental que el acceso a los servicios sea asegurado por el Estado teniendo en cuenta la dimensión de la oferta, por medio de las prácticas de diagnóstico y planificación.

Otro problema a considerar con urgencia es el bajo valor de los traspasos financieros para el Sistema Único de Asistencia Social —SUAS—. Los municipios reciben el equivalente a US\$ 0,70 por familia/mes. Con ese valor, la capacidad de los CRAS de atender las familias en sus necesidades es muy reducida, lo que hace injusto, en el sentido del derecho, e ineficaz, desde el punto de vista de la promoción social, exigir el cumplimiento de las obligaciones que con-

---

valor de un salario mínimo para discapacitados y ancianos que no posean ingresos y cuyas familias no tengan medios de proveerlos. La RMV fue creada con anterioridad al BPC, en 1974, destinada a los ancianos y a las personas discapacitadas que hubieran participado del régimen de previsión social sin haber conseguido cumplir con las exigencias para la obtención de la jubilación y sin otra fuente de ingresos.

5 Las inversiones en la asistencia corresponden a menos del 2% del presupuesto total de la Unión.

6 El Beneficio de Prestación Continuada fue instituido por la Constitución de 1988, y garantiza un ingreso asistencial por el

7 Según el Ministerio de Desarrollo Social y de lucha contra el hambre, actualmente funcionan 3.248 Centros de Referencia de Asistencia Social en 2.630 municipios, con 11.970.385 familias registradas, pero con capacidad de atención solo para 2.394.077 familias al año.

dicionan el otorgamiento de beneficios. Si la familia es responsable por la protección de sus miembros, el Estado es antes responsable por proteger las familias y la sociedad en general, garantizar los derechos de las personas es su función mayor, de la cual derivan todas las demás. Finalmente, de acuerdo con la Política Nacional de Asistencia Social y el Sistema Único de Asistencia Social, la familia es la unidad de referencia solo para identificar la demanda por beneficios y de servicios socioasistenciales en un determinado territorio y no para el control social de la pobreza a través de la imposición de obligaciones y del acompañamiento de los comportamientos de sus miembros por los profesionales de los CRAS, cuya función es garantizar servicios socio-asistenciales y la transferencia de ingresos monetarios para solucionar las necesidades sociales presentadas por las familias.

La función de los CRAS es prevenir cotidianamente el riesgo social, no tratarlo después de que se instala a través de la atención integral y de acompañamiento socioasistencial a las familias e individuos demandantes en un determinado territorio. La referencia territorial presente en el SUAS parte del reconocimiento de que este espacio físico delimitado es también, y principalmente, un espacio complejo donde se relacionan múltiples factores sociales y económicos responsables de situaciones similares de vulnerabilidad, potencializadas por el hecho de que sus habitantes son, en general, los menos atendidos por los poderes públicos. Se observa también que, en una perspectiva mercantil de la vida, un territorio dado puede ser el lugar a donde se empujan a aquellos que no son útiles o son inconvenientes en otros territorios, a aquellos que no pueden pagar un lugar mejor o que no son “productivos”. Así, al articular políticas para alterar positivamente los territorios en desventaja, el principio de territorialidad contribuye no solo a la planificación y organización de las acciones a nivel local, sino a deconstruir la idea generalizada, de la cual no están libres ni siquiera los técnicos del área, de que los individuos y las familias son responsables por su condición desfavorable. Contribuye, en fin, para que se piense y se trate la pobreza, y no los pobres, como problema.

Con tan amplias y fundamentales atribuciones, los Centros de Referencia de Asistencia Social no ne-

cesitan —ni deberían necesitar— desarrollar proyectos o programas sueltos, lo que cabe también a la red socioasistencial articulada a estos. En la estructura del SUAS y de la Política Nacional de Asistencia Social, compete a los CRAS la identificación de las necesidades de la población referenciada y de los recursos disponibles y necesarios, la elaboración de estrategias de atención articuladas en conjunto con las familias, el acompañamiento familiar y la gestión de la red para que atienda la demanda efectiva.

Otra variable que dificulta el desarrollo de la asistencia social de acuerdo con el modelo de gestión del SUAS se relaciona con sus cuadros técnicos o, más precisamente, con las condiciones de trabajo en que se opera. El número de técnicos es insuficiente, trabajan con contratos precarios y no siempre están preparados para las funciones que ejercen, ya que casi la mitad (46,7%) posee solo nivel secundario (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística —IBGE—, 2005)<sup>8</sup>. Las mismas condiciones adversas se reproducen en los CRAS y en las redes de servicios que, además, son insuficientes en términos numéricos, sin presencia proporcional en los territorios con mayor concentración de situaciones de vulnerabilidad social y sin articulación con los CRAS y/o su acompañamiento. De esa forma, la atención tiende a basarse más en la libre iniciativa de los técnicos que en procedimientos profesionalizados.

### **El Programa Bolsa-Familia y su función dentro de las políticas públicas**

Tal como viene ocurriendo en más de doce países de América Latina y el Caribe, el Programa Bolsa-Familia constituye hoy la estrategia principal del gobierno federal y el eje de las inversiones en la política social del Brasil. Su alcance asumió proporciones inéditas, actualmente son atendidas cerca de 11 millones de familias (poco menos de 20% de la población).

El Programa fue creado en 2003, cuando Luíz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia del país.

<sup>8</sup> El Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística es una fundación pública de la administración federal que tiene la atribución de realizar estudios demográficos y estadísticas económicas y sociales, además de hacer los censos y organizar la información obtenida para proveer a las agencias gubernamentales, a otras instituciones y al público en general.

Si bien se mantuvo la política económica de corte neoliberal con metas de inflación, tasas básicas elevadas y política tributaria regresiva, el presidente recién electo precisaba corresponder a las expectativas progresistas generadas y al apoyo recibido de las organizaciones populares y movimientos sociales en el proceso electoral. El Programa Bolsa-Familia es, si no la mayor, al menos una de sus más fuertes estrategias de legitimación política.

Puede afirmarse que el Programa es fundamental como medida de transferencia de ingresos por su carácter redistributivo, pese a que tal redistribución se haga en el plano horizontal (es decir, de los segmentos de trabajadores mejor remunerados para los desempleados, los subempleados y para aquellos con inserción precaria en el mercado de trabajo) con poco impacto en las fortunas de los dueños de la riqueza. No obstante, ganó relevancia y hoy beneficia a cerca de 50 millones de brasileños considerados los más pobres, aunque sepamos que este concepto es ambiguo y controversial. Aún así, es un paso importante para corregir una situación histórica de injusticia social, a pesar de la insuficiencia en su alcance y todavía más en los valores estipulados y trasferidos, como veremos más adelante. El Programa opera con un criterio presupuestario establecido en 2003, que define cuál será el volumen de recursos que puede ser asignado a un programa con esas características. Este presupuesto fue confrontado con diversas investigaciones de cuño social y económico y, a partir de allí, se definieron cuáles serían los cortes de pobreza y miseria.

Oficialmente el PBF fue creado en enero de 2004, en el ámbito de la Presidencia de la República de Brasil y en el mes de marzo siguiente pasó al Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre —MDS— como programa destinado a la implementación de acciones de transferencia de ingresos con contrapartida. El Programa tiene como finalidad unificar las acciones ya existentes que, hasta entonces, permanecían dispersas en diversos ministerios. La intención del gobierno es que todos los programas semejantes sean progresivamente integrados al PBF<sup>9</sup>,

convirtiéndose así en el único gran programa federal de transferencia directa de ingresos.

Cada familia beneficiada recibe entre US\$ 8,70 y US\$ 70,50 por mes, de acuerdo con el ingreso mensual *per capita* y con el número de hijos con edad hasta los 17 años. Las familias más pobres, con ingresos hasta US\$ 27, reciben el beneficio básico de US\$ 27, independientemente del hecho de tener hijos o no. Cada hijo en edad hasta 14 años (tres hijos máximo) da derecho a US\$ 8,70 más y cada adolescente (de 15 a 17 años) a US\$ 13 más al mes. Las familias con ingresos *per capita* entre US\$ 27 y US\$ 54 reciben solamente el beneficio variable para los hijos. Los beneficios son pagados directamente a las familias por medio de una tarjeta magnética bancaria a nombre del responsable de la unidad familiar —preferentemente mujer— a través del Número de Identificación Social —NIS—, de uso exclusivo del gobierno.

La concesión de los beneficios depende del cumplimiento, por parte de las familias, de condiciones relacionadas con el examen prenatal para gestantes, el acompañamiento nutricional y de salud para madres lactantes y para niños hasta los siete años, que además deben estar al día con las vacunas. También se exige un mínimo de frecuencia escolar de 85%, para los niños y para los adolescentes. Se prohíbe el trabajo de menores de 15 años. La concesión de los beneficios tiene un carácter temporal y no genera derechos adquiridos.

Es importante destacar que los valores transferidos no son referenciados en ningún indicador económico —como, por ejemplo, el valor del salario mínimo—, aunque fueron ajustados dos veces desde el inicio del programa. De la misma forma, se delimitaron los intervalos de pobreza y de extrema pobreza a ser considerados. Eso significa que no acompañan los movimientos del costo de vida ni las demandas sociales reales. El gobierno definió cuántos pobres puede atender y, a partir de allí, quiénes son esos pobres.

Si bien estuvo subordinado inicialmente a la Casa Civil de la Presidencia de la República, el Programa Bolsa-Familia fue el primer programa federal de transferencia de ingresos, con alcance nacional y dirigido a la familia como grupo más integral y complejo, y no a individuos o segmentos tradicionales por franja de

<sup>9</sup> Como ya ocurrió con el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil —PETI—.

edad o vulnerabilidad específica, que fue incluido en la estructura de la política de asistencia social. Es precisamente su inserción posterior en el MDS lo que conduce a la discusión sobre las competencias de esta política.

Como ya se anotó, la estructuración de la asistencia como política pública en Brasil es muy reciente y permeada por ambigüedades que reflejan la correlación de fuerzas políticas, tanto en la época de la Asamblea Constituyente (1988) como en la década de 1990, cuando fueron reglamentados los derechos constitucionales<sup>10</sup>. Por eso no se ha logrado hasta ahora sustituir completamente el modelo de protección social histórico vigente por tantas décadas.

Es particularmente en la legislación complementaria donde las contradicciones aparecen, dando margen a diferentes interpretaciones. En este campo las dudas suscitadas son muchas: ¿la asistencia debe tener una actuación minimalista o más universalista?, ¿debe operar con criterios de pobreza definidas por líneas de corte diversas, heterogéneas y bajas?<sup>11</sup>, ¿la necesidad está exclusivamente vinculada a la pobreza?, ¿es válido exigir a los destinatarios de la política que comprueben —por documentos o señales aparentes— sus necesidades para tener más oportunidad de acceso a la protección pública?, y ¿es válido que tales necesidades representen aún riesgos sociales graves, extrapolando el nivel de intervención preventiva?<sup>12</sup>.

La mencionada Ley Orgánica de Asistencia Social —LOAS— otorgó a la política de asistencia la función de garantizar los denominados mínimos sociales, entre los cuales se incluyen los programas de transferencia directa de ingresos no contributivos.

10 La Constitución de 1988 marca la transición legal entre la dictadura iniciada en 1964 y el proceso de redemocratización abierto en la década de los ochenta. Esta transición fue fruto de un pacto político entre los sectores dominantes y los segmentos populares, que, sin embargo, mantuvo muchos de los privilegios de los primeros. Ya los años noventa son marcados por un contexto mundial adverso a los modelos de política social más inclusivos o universalistas, que fueron responsabilizados de los déficits estatales y en consecuencia, se vieron limitados en los recursos que los sustentaban, especialmente en países capitalistas periféricos como Brasil.

11 En Brasil no existe hasta hoy una definición oficial de línea de pobreza; las instancias de gobierno hacen uso de líneas diversas.

12 Para tener acceso a determinados programas de alimentación no basta con tener hambre, es necesario estar desnutrido.

Aunque no sea el objetivo de este trabajo profundizar en la discusión sobre mínimos sociales, se va a explorar un poco más esa problemática y algunos de sus aspectos más significativos. Tanto las transferencias de ingresos como la propia política de asistencia tienen sus respectivos diseños institucionales, acciones y resultados influenciados directamente por la concepción adoptada de mínimos sociales; por consiguiente, conforman un modelo de protección social específico predominante en el país.

La cuestión central que se instaura es la de determinar cuáles serían los mínimos sociales. Ese debate, que está presente en diferentes momentos de la trayectoria de institucionalización de la protección social en los países centrales, resurge en la década de los setenta a causa de una de las crisis sistémicas del capital y que llega al Brasil en la década de los noventa. Lo hace a través del proyecto de ley del senador Eduardo Suplicy<sup>13</sup>, del Partido de los Trabajadores —PT— que propone un ingreso mínimo universal ciudadano pero no establece una definición que cualifique lo que denomina mínimos sociales. Definición necesaria, toda vez que el debate es permeado por matrices teóricas y culturales que defienden su establecimiento a partir de visiones distintas y, muchas veces, antagónicas. De manera sintética, el debate puede ser expuesto a través de dos perspectivas. Una, minimalista, fundada en la llamada vía neoliberal de lucha contra la pobreza, vinculada a carencias individuales y disociada de su base económica, que opera con programas focalizados y una red de prestaciones mínimas, manteniendo a los usuarios en el límite de la sobrevivencia. Otra, que considera la protección como la integración plena, social, política, económica y cultural a estándares de vida adecuados al desarrollo ya alcanzado por la sociedad como un todo. En Brasil prevalece la indefinición conceptual y la práctica de atender apenas las necesidades mínimas de grupos específicos a través de programas orientados a cada problema o necesidad específica presentada y focalizada en los segmentos definidos como los más pobres y/o vulnerables, como es el caso de Programa Bolsa-Familia.

13 Presentado en 1991, pero aprobado hasta el 2004.



**Tabla 1.** Gasto social del gobierno federal *per capita* y en valor real de enero de 2006 (media en reales<sup>14</sup> entre 2001, 2002 y 2003-2005)

Sectores	2001/2002	2003/2005	Variación 2001/2004
Gasto social directo	1533,77	1419,95	-2,73
Previsión social	1013,15	1006,1	-0,7
Asistencia social	86,19	95,77	11,11
Salud	208,13	192,55	-7,49
Educación y cultura	83,83	79,3	-5,4
Vivienda y saneamiento	14,06	7,87	-44,03
Organización agraria	12,89	12,18	-5,51
Protección al trabajador	68,59	63,2	-7,86
Beneficios a los empleados del sector público	20,52	16,42	-19,98
Sistema "S" (*)	26,38	18,57	-29,61

Fuente: MF/SPE/SIAFI y elaboración de Pochmann, 2007.

\* Sistema de instituciones no gubernamentales vinculadas a sectores económicos (industria, comercio, etc.). Este sistema recibe recursos financieros gubernamentales para desarrollar actividades de calificación profesional y para ofrecer servicios sociales a los trabajadores.

Tanto el PBF como la propia política de asistencia carecen de parámetros que establezcan, de manera uniforme, a quién y qué modelo de protección social se pretende garantizar. A causa de la inexistencia de una definición oficial de la línea de pobreza, los diversos programas vigentes trabajan con diferentes parámetros, corte por ingresos, para definir sus destinatarios y los modelos de protección, valores monetarios de los beneficios<sup>15</sup>. Lo que se ha observado es

<sup>14</sup> Moneda brasilera.

<sup>15</sup> El Beneficio de Prestación Continuada usa como línea de pobreza  $1/4$  del salario mínimo *per capita* (hoy en torno de US\$ 51), luego, cuando ese valor es ajustado, se produce un aumento inmediato del número de beneficiarios potenciales —contrario al Programa Bolsa-Familia, cuyo corte de ingresos solo es alterado por determinación gubernamental—. Si se considera también el salario mínimo como un patrón de mínimos so-

que los programas para combatir la pobreza a través de transferencias de ingresos monetarios van ganando preponderancia, al punto de convertirse en la *política de asistencia*, por no decir, *la protección social brasileña* misma.

La desproporción de las inversiones entre beneficios y servicios —ya presentada anteriormente— confirma que los programas de transferencia de ingresos están siendo tomados como un fin en sí y no posibilitan que las familias beneficiarias rompan con la situación de vulnerabilidad que generó el beneficio, ya que, evidentemente, esta situación de vulnerabilidad no se restringe a esa dimensión de la insuficiencia de ingresos.

En diversos estudios sobre la disponibilidad de recursos y gastos públicos del Gobierno Federal (Boschetti y Salvador, 2006; Sicsú, 2007 y Behring, 2007), se observa la desproporción de inversiones en el área social. En la tabla 1 resulta evidente el crecimiento de recursos invertidos en el área de asistencia, pero con una concentración de los beneficios o ingresos que no fueron acompañados por inversiones en otras áreas y servicios. Además del retroceso del gasto social en la provisión de servicios públicos de cuño universal, como la salud y la educación, si se analizan los gastos en vivienda y saneamiento básico —área que perdió más recursos—, se verá que no se están haciendo inversiones para reducir las desigualdades en la situación habitacional de las familias, inclusive de las beneficiadas por el PBF, que residen en lugares sin infraestructura básica adecuada. De acuerdo con los datos de la Investigación Nacional Muestral de Domicilios del 2006 —PNAD— (adelantada por el IBGE), que incide sobre los beneficiarios de los programas de transferencia de ingresos, más del 60% de los municipios más pobres no tienen alcantarillado. De los domicilios que reciben subsidios y transferencia de ingresos, apenas el 71% tiene agua corriente, cerca del 46% tiene alcantarillado y un 70% tiene recolección regular de basura. Menos del 70% de los

ciales se percibe que la línea de pobreza se mueve hacia arriba, llegando a los US\$ 203. Por otro lado, mientras el valor del beneficio del PBF varía aproximadamente de US\$ 9 a US\$ 80, el BPC garantiza el aporte de un salario mínimo, o sea, de US\$ 203, que es el piso nacional.

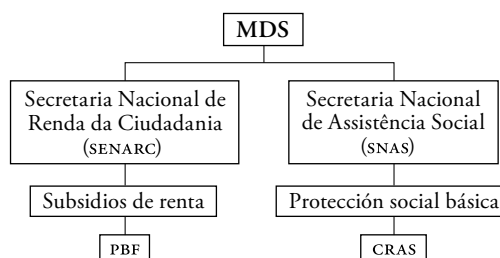
niños en edad escolar en familias con ingresos hasta 1/4 del salario mínimo asiste a la escuela.

Lavinás (2007) identifica la misma desigualdad al analizar los gastos sociales efectuados por las unidades subnacionales (municipios y estados), que deben ser descentralizados. La inversión en el área social, sobre todo en vivienda y saneamiento, considerada por la autora como imprescindible para la reducción efectiva de la desigualdad, es insuficiente frente al deterioro social, la precariedad de las viviendas y la falta de acceso a los servicios urbanos básicos, además de no seguir el crecimiento poblacional. Toda esta situación señala la urgencia de retomar el debate acerca de los mínimos sociales, o bien, sobre el sistema de servicios deseable como referencia del bienestar.

Presentado el marco más general de la protección social brasileña y la función que la asistencia y los programas de transferencia de ingresos vienen desempeñando en el ámbito de las políticas públicas, cabe ahora analizar cómo el PBF se inserta en la asistencia y qué vínculos establece con los servicios ofrecidos por las redes públicas de protección social.

### El funcionamiento del Programa Bolsa-Familia en la estructura del Sistema Único de Asistencia Social y los Centros de Referencia de Asistencia Social

En el Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre —MDS—, el Programa Bolsa-Familia se encuentra dentro de una estructura separada de la política de asistencia (Figura 1). En tanto esta última se desarrolla en el ámbito de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, la gestión del PBF se encuentra a cargo de la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadana, lo que, además de dificultar la articulación entre ese beneficio y los servicios socioasistenciales, mantiene el programa fuera del marco regulatorio que configura la asistencia como política pública, inclusive en lo que se refiere a sus recursos financieros. Esos, aunque manejados por el MDS, no provienen del Fondo Nacional de Asistencia Social —FNAS— ni están bajo el control social de los consejos de asistencia<sup>16</sup>, corresponsables de la formulación y gestión de esta política.



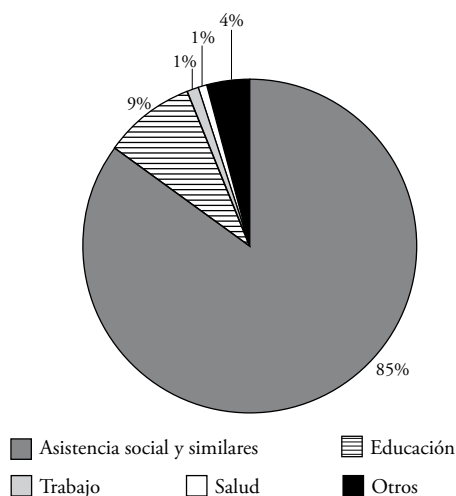
**Figura 1.** Inserción del Programa Bolsa-Familia en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre

La inserción marginal del PBF en la política de asistencia en la esfera federal se reproduce en las unidades subnacionales, como fue constatado en la investigación realizada en el Estado de Río de Janeiro (Teixeira, Morgado, Paiva *et al.*, 2007-2008). En este caso particular, a pesar de que el Programa se vincula en gran medida a las secretarías de asistencia o a sus equivalentes, (Figura 2) ocurre una duplicación de estructuras que disocian este beneficio no contributivo de la política a la cual compete su implementación, convirtiéndolo en una acción distinta coordinada por equipos propios y al margen de los Centros de Referencia de Asistencia Social —CRAS—.

Otro dato que ratifica la inserción marginal del PBF en la asistencia y la reducción de esta al Programa, así como de la protección social en general, se refiere a la instancia responsable del registro de los usuarios en el Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico), instrumento de identificación y caracterización socioeconómica de las familias de bajos ingresos, utilizado obligatoriamente por los municipios para la selección de los beneficiarios y para la integración de programas sociales.

administrativa de la gestión de las políticas sociales, una vez garantizada la participación de la sociedad civil. Las leyes complementarias, que reglamentan los preceptos constitucionales, establecieron los consejos de políticas sociales y de defensa de derechos, organizados por esferas de gobierno, junto con las conferencias realizadas periódicamente por área y en cada unidad subnacional. Define también que cada ente federado mantenga un fondo específico, el consejo correspondiente y un plan de acciones para la transferencia de los recursos que son administrados por los respectivos consejos de cada área y la esfera gubernamental.

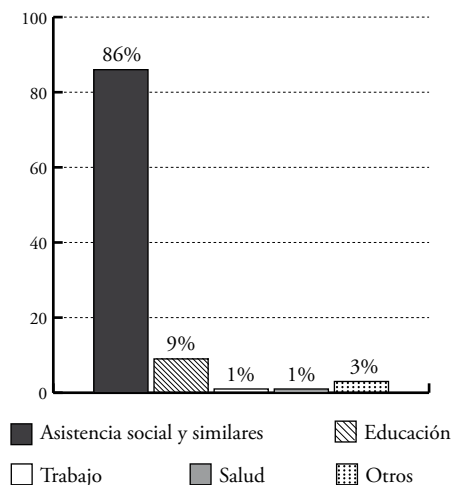
16 La Constitución de 1988 instituyó la descentralización político-



**Figura 2.** Lugar del Programa Bolsa-Familia en la administración municipal en el estado de Río de Janeiro

Fuente: Teixeira, Morgado, Paiva *et al.*, 2007-2008.

En los municipios del Estado de Río de Janeiro (Figura 3), la instancia responsable del CadÚnico coincide con la inscripción del Programa en las administraciones municipales. En otras palabras, el CadÚnico, que fue creado con finalidades que iban más allá del PBF, quedó reducido al registro de las familias elegibles para el Programa y, en muchos casos, está excluido de los CRAS, e incluso de la propia asistencia.



**Figura 3.** Agencia Política Pública responsable por el CadÚnico

Fuente: Teixeira, Morgado, Paiva *et al.*, 2007-2008.

Es de vital importancia que los beneficios socioasistenciales sean incluidos integralmente en la política de asistencia social y canalizados hacia el Sistema Único de Asistencia Social —SUAS—, entendido este como una estructura funcional compuesta de equipamientos, metodología de intervención, organización del trabajo y red de servicios públicos, referenciados en las necesidades de las familias y distribuidos territorialmente. Hoy los recursos están institucionalmente pulverizados y no se articulan como deberían. Por ejemplo, existen recursos de la asistencia destinados a programas denominados inclusión productiva del Ministerio de Trabajo y Empleo (Medeiros), cuando la política de trabajo dispone de recursos propios para desarrollar acciones de su competencia.

Cabe comentar brevemente esas acciones denominadas “inclusión productiva”, considerando la relevancia que viene tomando en el ámbito de la asistencia, a tal punto que el MDS creó recientemente en su estructura una Secretaría de Oportunidades y de Inclusión para coordinar tales acciones.

En el ámbito del Programa Bolsa-Familia, estas acciones predominan en los llamados programas complementarios que son desarrollados directamente por la asistencia, y no a partir de la articulación con otras políticas sociales, dentro de la lógica intersectorial. De esta forma, la asistencia utiliza sus pocos recursos para compatibilizar sus equipamientos con la función de “puerta de entrada” de la red de protección social, dejando de invertir en los servicios propios, en particular en los Centros de Referencia de Asistencia Social. Ser un agente articulador y de movilización y acceso a la red es bien diferente de ofrecer directamente los servicios. Al hacer eso se pulverizan los recursos y se duplican las acciones para que, al final, la asistencia ofrezca lo mismo que las demás políticas públicas, solo que a otra población objetivo. Esta situación acaba segmentando la protección social y manteniendo la desigualdad del acceso, además de reforzar el modelo que caracterizó la trayectoria histórica de la asistencia en el Brasil como campo de generalidades que provee todo precariamente a los que nada tienen.

En el caso de Río de Janeiro se observa el predominio de las acciones de inclusión productiva en

el ámbito de los programas complementarios. La Figura 4 muestra que las acciones de capacitación profesional, microcrédito, asesoría y emprendimiento sumadas representan el 17% de los programas complementarios, sin considerar la categoría otros, que concentra el 8%, y que también incluye acciones de generación de trabajo e ingresos no especificados (lo que impidió clasificarlas).

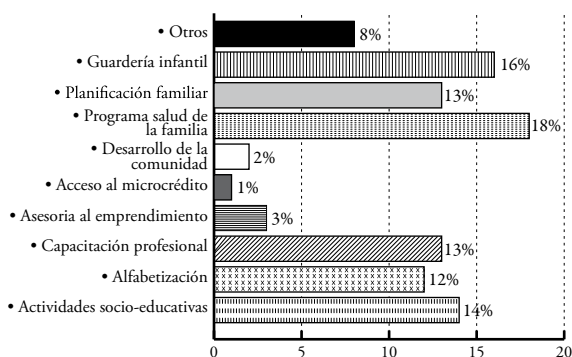


Figura 4. Programas complementarios

Fuente: Teixeira, Morgado, Paiva *et al.*, 2007-2008.

¿Cuál es el significado de este predominio de acciones dirigidas hacia la generación de trabajo e ingresos? Desde el punto de vista de las autoras es la preocupación más o menos evidente del gobierno de crear “puertas de salida” del Programa. Frente a la imposibilidad de beneficiar a todos los elegibles<sup>17</sup> es preciso establecer un flujo de entradas y salidas, a fin de poder atender también a las familias registradas y habilitadas de acuerdo con criterios altamente excluyentes. La investigación PNAD-IBGE del 2008 revela este déficit de cobertura al señalar que el 45,7% (casi la mitad) de las familias brasileñas consideradas indigentes (con ingresos *per capita* inferiores a 1/4 del salario mínimo) no son atendidas por ningún programa federal de transferencia de ingresos.

Para hacer “avanzar la cola”, se realizan constantes revisiones y exclusiones y el retiro del programa

17 Desde su creación, el Programa Bolsa-Familia opera con una meta estipulada en 11 millones de familias. Apenas ahora, en 2009, existe la previsión de una pequeña expansión que, sin embargo, hasta el momento, no se ha efectuado.

de las familias que no cumplen con las condicionalidades de salud y educación. El CadÚnico es actualizado regularmente y sus informaciones son cruzadas con otros sistemas gubernamentales como la Relación Anual de Informaciones Sociales —RAIS—<sup>18</sup> del Ministerio de Trabajo y Empleo y los de Previsión, para controlar la veracidad de las declaraciones de ingresos familiares y eliminar a quienes no encuadren.

Cabe aquí una reflexión sobre la relación tensa y no resuelta entre trabajo y programas asistenciales, como el PBF<sup>19</sup>. El trabajo es un elemento fundamental —aunque no siempre aparece de forma explícita— tanto para la admisión como para la salida de la protección social. En Brasil se puede afirmar que la asistencia se constituyó en oposición al derecho al trabajo, ya que el acceso a esta se da a través de la situación de desempleo y la salida por el ingreso al mercado de trabajo, sin importar si es de forma precaria o no. La salida a través del trabajo, sin otras garantías, inclusive en lo que se refiere a la calidad de la sustentabilidad y de la protección, se muestra temeraria, sobre todo cuando se considera la fragilidad de este mercado, que no logra ofrecer estabilidad, seguridad, ni remuneraciones dignas. Al contrario, la progresiva desreglamentación de las relaciones laborales ha diluido derechos establecidos y legitimado procesos de precarización de los contratos y de las condiciones de trabajo. Las autoras consideran que la perspectiva correcta, desde el punto de vista de una sociedad más justa, sería la de combinar la garantía de un ingreso mínimo universal y el derecho al trabajo, que no debe ser confundido con la obligación de trabajar bajo cualquier condición impuesta por el mercado y su racionalidad económica, que exacerban, cada vez más, la explotación de la fuerza de trabajo.

18 La Relación Anual de Informaciones Sociales es un registro administrativo, de regularidad anual, creado con el propósito de proveer las necesidades del control, de estadísticas y de la información a las entidades gubernamentales del área social. A través de este registro es posible lograr hacer el acompañamiento y la caracterización del mercado de trabajo formal.

19 Tal relación problemática está presente también en diversos programas similares al Programa Bolsa-Familia que proliferan en América Latina y el Caribe desde la década de los noventa (Teixeira).

Además de las inversiones realizadas por la asistencia en acciones que competen institucionalmente a la educación, a la salud y al trabajo, se observa que también sucede lo contrario. La salud y la educación, en efecto, han sido obligadas a destinar parte de sus escasos recursos al montaje de estructuras para realizar el control de las llamadas condicionalidades del PBF, estructuras que, a su vez, multiplican otras idénticas a las de la propia asistencia.

### **La familia y la protección ofrecida por el Programa Bolsa-Familia**

Este último punto está relacionado con la atención y el acceso a los derechos sociales de las familias beneficiarias del PBF, particularmente en la salud y la educación, que se configuran como condicionalidades de este. Primero, es necesario llamar la atención sobre el público que se propone atender: las familias, en particular aquellas consideradas pobres. En la actual Política Nacional de Asistencia Social y en el Sistema Único de Asistencia Social la familia y el territorio aparecen como ejes estructurantes de la política de asistencia, como referencias de intervención más amplias y complejas que el individuo. Pero la materialización de esta perspectiva implica un esfuerzo integrado y articulado de acciones en una perspectiva intersectorial. En otra línea de abordaje, más coherente con la orientación neoliberal, la familia es tomada como fuente privada de protección social, compartiendo sus funciones con el mercado y la sociedad —sin considerar que en el actual contexto social, debido a la exclusión y a la pobreza, las familias se encuentran más vulnerables para cumplir con las funciones que les son atribuidas—. En esta segunda perspectiva, el Estado es en gran parte eximido de sus responsabilidades sociales.

Al elegir la familia como objeto de intervención, independientemente de su composición, el PBF promueve niveles más amplios de inclusión, a diferencia de sus antecesores, que servían apenas a determinados segmentos considerados más vulnerables. A pesar de eso establece que las familias que se encuentran en situación de pobreza (con ingresos entre US\$ 27 y US\$ 54), solo pueden ingresar al Programa si su composición incluye bebés, niños y adolescentes has-

ta los 17 años, lo que acaba reforzando la prioridad de segmentos en detrimento del grupo en su unidad.

Si observamos también las condicionalidades de salud y educación se percibe, una vez más, que se privilegian o condenan determinados segmentos considerados como más vulnerables. Además, el acceso a la salud y a la educación dentro del diseño del PBF es bastante restringido y no incorpora otras necesidades importantes de los grupos familiares más allá de un paquete mínimo, compuesto por las vacunas obligatorias hasta los siete años de edad, acompañamiento nutricional precario, en general limitado al pesaje y frecuencia escolar. Quedan descartados de cualquier atención casi la totalidad de los adultos y todos los ancianos. De ese modo, la atención realizada por las tres políticas implicadas en el desarrollo del Programa se restringe a una dimensión burocrática y al cumplimiento de las condicionalidades. Evidentemente, este acompañamiento burocrático institucional, propio de una concepción tradicional de las políticas sociales, está muy distante de una atención efectiva que, para definirse como tal, necesita ser integral, suficiente en su alcance y de calidad.

En el estudio de caso realizado en el estado de Río de Janeiro, adquiere importancia como verdadero problema del Programa Bolsa-Familia justamente la atención denominada acompañamiento de las familias beneficiarias. Tal deficiencia aparece tanto en su carácter administrativo, que es exigido y necesario, como, y principalmente, en su carácter efectivo, que tiene como referencia una perspectiva de protección integral que va mucho más allá del ingreso y que implica también la atención de otras vulnerabilidades que repercuten, inclusive, en el cumplimiento de las condicionalidades del PBF por parte de las familias.

A pesar de la baja eficiencia, lo que de hecho se realiza es lo que puede llamarse acompañamiento administrativo. Sus acciones son: localizar a los beneficiarios, verificar si se mantienen dentro de los criterios para ser incluidos en el Programa, si cumplen las condicionalidades, alimentar los sistemas informatizados, actualizar periódicamente los registros de los beneficiarios (CadÚnico), siguiendo las orientaciones del gestor federal. Esto también puede considerarse bastante, teniendo en cuenta la insuficiencia

de recursos disponibles sobre los que recae el peso de un funcionamiento que multiplica la ejecución de las mismas acciones por todas las políticas sectoriales implicadas en el Programa.



Álbum familiar

Este acompañamiento administrativo acaba incidiendo más pesadamente sobre las familias problemáticas, es decir, aquellas de quienes se sospecha que no cumplen las condicionalidades. En el caso de la asistencia, se corre el riesgo de convertir los Centros de Referencia de Asistencia Social que son centros de referencia para actuar preventivamente, en instancias de control social y de inducción para que estas familias cumplan con las condicionalidades previstas.

Al imponer condicionalidades, el propio diseño del PBF acaba favoreciendo una perspectiva de control sobre los pobres. Porque inclusive el acceso a la salud y a la educación, en cuanto políticas públicas universales, y, por lo tanto, deber del Estado, no puede ser atribuido al Programa, que se caracteriza como un ingreso extra de índole asistencial y nada más. Se tiene que cuestionar aún la pertinencia de condicio-

narse el acceso a un derecho, en este caso de ingreso o renta a otros derechos que deben ser garantizados a cualquier ciudadano independientemente de contrapartidas (Zimmermann). La lógica de las condicionalidades acaba penalizando las familias al transferir la responsabilidad que cabe al Estado hacia ellas mismas. No se discute sobre la escuela, no interesa si el rendimiento escolar cayó o si la tasa de repetición creció, el hecho es que la familia tiene que mantener a su hijo en la escuela a cualquier costo para garantizar ese derecho al beneficio que, en el caso de grupos tan pobres, es el derecho a la vida.

En lo que se refiere a los resultados, ya existen algunas informaciones en el área de educación. De hecho, el PBF aumentó la presencia en la escuela, pero, en concomitancia, también hubo aumento de la repetición y una disminución en los niveles de aprovechamiento<sup>20</sup>, esto solo significa que la escuela tiene que mejorar.

La vinculación del beneficio a la frecuencia escolar no tiene impacto en la educación de los niños sin inversiones en la educación. Son objetivos complementarios. La frecuencia escolar necesita ser confrontada con los resultados de la escuela en la vida de los alumnos, que, cuando no se evaden de la educación, tienen por lo general un bajo desempeño escolar, lo que produce impactos negativos en relación con el objetivo primordial de romper el ciclo de la pobreza entre generaciones a través de la elevación de la escolaridad y de la inclusión de personas mejor preparadas en el trabajo.

20 De acuerdo con lo publicado por el diario *O Globo* (13/03/08, p. 9), una investigación realizada por Eduardo Rios-Neto (Cedepar-UFMG) muestra que en los grupos de edad entre 7 y 14 años la frecuencia escolar es igual para todos, lo que en parte es el resultado de la universalización de la educación. Ya en los grupos de edad entre 15 y 17 años, la frecuencia de los beneficiarios del Programa es bastante menor. Pero con el adicional de US\$ 13 (por hasta 2 jóvenes por familia en este grupo), la frecuencia escolar debe seguir la misma tendencia de equiparación.

### Consideraciones finales

La década de los noventa marca una inflexión en la política social brasileña, y se minó la implementación de un modelo de protección basado en el concepto de seguridad social, de acuerdo con lo determinado por la Constitución de 1988. En vez de la integración entre la educación, la salud y el trabajo y de la articulación de estas al conjunto de las políticas públicas, la asistencia social, a pesar de que sus recursos todavía representan una porción muy reducida del presupuesto de la Unión, viene ganando preeminencia, en particular a través de los programas de lucha contra la pobreza expresados en las transferencias de ingresos no contributivas.

En el actual contexto socioeconómico brasileño tales programas, entre los que se destaca el Programa Bolsa-Familia, se muestran insuficientes para dar cuenta de objetivos tan ambiciosos como lo son la lucha contra el hambre y la pobreza. Los límites son determinados, fundamentalmente, por el valor del beneficio, por el carácter al principio transitorio de la transferencia y por la desarticulación del programa con otras estrategias de integración social. Estas últimas remiten a transformaciones de carácter estructural y a estrategias globales e integrales, como programas de garantía de derechos sociales básicos que incluyan también el empleo decente. Todo lo que se busca promover a través de las contrapartidas de la familia no son más que derechos que el propio Estado debería garantizar. Por otro lado, una estrategia de protección social basada en programas focalizados en los más pobres puede fácilmente reforzar la idea de que es posible superar la pobreza sin profundizar en las consecuencias de la excesiva concentración de la riqueza.

A pesar de la aproximación entre el PBF y la política de asistencia social, debido a la gestión común por parte del Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre —MDS—, el control, el financiamiento y la regulación del programa pasan al margen de dicha política. Su integración efectiva, formal y operacional a la asistencia, además de ser coherente con la organización de las políticas públicas en Brasil, es esencial para el mejoramiento de la gestión del Programa, ya que ambas, la asistencia so-

cial y el PBF cumplen funciones estratégicas en lo se refiere a la articulación y a una distribución más justa de bienes y servicios. Las transferencias de ingresos, aunque insuficientes con relación a la magnitud de la pobreza y de las desigualdades en Brasil, superan en mucho los recursos destinados a los servicios, incluyendo aquellos dirigidos a los beneficiarios del PBF, que, en teoría, figuran como los ciudadanos más pobres del país. Y aquí cabe resaltar que los servicios son fundamentales, no como complementarios a la transferencia de ingresos, sino dentro de la idea de complementariedad entre las políticas públicas como condición para promover la justicia social y el bienestar de todos.

De la misma forma es clave reforzar la perspectiva de la asistencia dentro de la lógica de la seguridad. Aún cuando la función y/o lo que es propio de la asistencia social permanezca en discusión, el carácter transversal, inherente al papel que claramente le atribuye la Ley Orgánica da Asistencia Social —LOAS— de afianzar los mínimos sociales, indica su vocación de articular e integrar sus servicios con otras políticas, otorgándole un papel estratégico en la constitución de un verdadero sistema de protección social que tenga como directrices la universalidad y la realización de los derechos humanos. Se abre así una perspectiva de desarrollo social que va más allá del crecimiento económico, que, como dijimos, puede llegar a ser adverso al desarrollo social. Por ahora prevalece la lógica sectorial y segmentada con la asistencia social dedicándose a generalidades y sin resultados concretos y/o más permanentes, funcionando apenas como política compensatoria, tal como queda caracterizada en la operacionalización de los programas de transferencia de ingresos.

### Referencias bibliográficas

- Alencar Torres, Mônica Maria de. “Transformações Econômicas e Sociais no Brasil dos anos 1990 e seu Impacto na Família”. *Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos*. Organizado por Mione Apolinario Sales, Maurílio Castro De Matos e Maria Cristina Leal. São Paulo: Cortez, 2004.
- Backx, Sheila. “Mínimos Sociais no Contexto da Proteção Social Brasileira”. *Política de Assistência Social no Brasil: desafios*

- para o assistente social. Organizado por Nádia Regina Queiroz de Souza, Ana Lúcia de Oliveira, Valéria de Figueiredo Maia de Almeida, Ludmila Fontenele Cavalcanti. Rio de Janeiro: DIRINT/Public Editora e Publicidade Ltda, 2007.
- Behring, Elaine. “Notas sobre o Financiamento da Assistência Social no âmbito da Seguridade”. *Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o assistente social*. Organizado por Nádia Regina Queiroz de Souza, Ana Lúcia de Oliveira, Valéria de Figueiredo Maia de Almeida, Ludmila Fontenele Cavalcanti. Rio de Janeiro: DIRINT/Public Editora e Publicidade Ltda, 2007.
- Boschetti, Ivanete. “Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social”. *Revista Universidade e Sociedade*, n.º 22, 2000. Brasília: Andes.
- Boschetti, Ivanete e Salvador, Evilásio. “Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 87, 2006. São Paulo: Cortez, pp. 25-57.
- Escola de Serviço Social –ESS, Universidad Federal de Rio de Janeiro —UFRJ—. “Proyecto: Qualificação da Gestão do Programa Bolsa-Família no Estado do Rio de Janeiro”. Realizado por Teixeira, Regina, Rosana Morgado, Cecília Paiva, et. al. Brasil: Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro —Seas-DH—, septiembre de 2007 a abril de 2008.
- Lavinas, Lena. “Transferências de Renda: o ‘quase tudo’ do sistema de proteção social brasileiro”. *Arrecadação (¿de Onde Vem?) e gastos públicos (¿para onde vão?)*. Organizado por João Sicsú. São Paulo: Boitempo, 2007.
- Pereira-Pereira, Potyara. “Mudanças Estruturais, Política Social e Papel da Família: crítica ao pluralismo de bem-estar”. *Política Social, Família e Juventude. Uma Questão de Direitos*. Organizado por Míone Apolinario Sales, Maurílio Castro De Matos e Maria Cristina Leal. São Paulo: Cortez, 2004.
- Pochmann, Márcio. “Gasto Social, o nível de emprego e a desigualdade de renda do trabalho no Brasil”. *Arrecadação (¿de Onde Vem?) e gastos públicos (¿para onde vão?)*. Organizado por João Sicsú. São Paulo: Boitempo, 2007.
- República Federativa do Brasil. *Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais—Munic/2005*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística —IBGE—, 2006.
- República Federativa do Brasil. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística —IBGE—, 2008.
- Santos, Anne Caroline de Almeida, Cecília Paiva, Fernanda Carneiro Soares e Jaqueline Pereira Rodrigues. “E a Família como Vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda sob a ótica da família”. *Revista Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria Social*, n.º 18, 2008. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/ Escola de Serviço Social/Universidade Federal do Rio de Janeiro, pp. 30-45.
- Sicsú, João. *Arrecadação (¿de onde vem?) e gastos públicos (¿para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- Teixeira, Regina. “A dupla submissão: trabalho e programas de transferência de renda”. *II Seminário Internacional de Direitos Humanos, Violência e Pobreza. A Situação de Crianças e Adolescentes na América Latina Hoje*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.
- Yasbek, Maria Carmelita, Maria Ozanira da Silva e Silva, Geraldo di Giovanni. *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- Zimmermann, Clóvis Roberto. “Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa-Família do governo Lula no Brasil”. *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos*, n.º 4, ano 3, 2006. São Paulo: Creative Commons Atribuição.

### Documentos en línea

- Medeiros, Alzira. “Programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal -2005”. *Relatório Final do Convênio MTE / IPEA/ ANPEC - 01/2003*. Brasília, 2005. [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/pub\\_geracao\\_trabalho\\_renda\\_gf.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/pub_geracao_trabalho_renda_gf.pdf)
- Menezes, Chico. “Portas de saída do Bolsa-Família”. Brasil:Presidencia de la República Federal de Brasil, 2006. 23 de marzo de 2007. <http://www.fomezero.gov.br/artigos>.
- Moroni, José Antonio e Ciconello Alexandre. “A intersectorialidade nas políticas públicas”. Cuaderno de textos. *VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília D. F.: Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. <http://www.centrovivo.org/files/centrovivo%20/Caderno%20de%20Textos%20VI%20Confer%C3%AAncia.pdf>