

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN  
ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

**EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA EN BRASIL:  
UN ESTUDIO DE CASO SOBRE SU INCORPORACIÓN  
A LA AGENDA DE GOBIERNO  
2002-2006**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES  
P R E S E N T A**

**KAREN MAKIEZE MEDINA ORTIZ**

**ASESORA: DRA. MARÍA LUCERO JIMÉNEZ GUZMÁN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE 2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo de investigación representa tan sólo el resultado de un proyecto de estudio y de vida mucho más amplio que fue posible gracias al apoyo de personas e instituciones. Es por ello que agradezco enormemente la oportunidad académica y personal que me brindó la Universidad Nacional Autónoma de México al formar parte del Posgrado en Estudios Políticos y Sociales, así como la Universidad de Sao Paulo, Brasil, al recibirme como alumna especial en el segundo año de mi maestría en su Programa de Ciencia Política y la Red de Macro Universidades de América Latina y el Caribe para que el intercambio académico y cultural en Brasil, que superó tal expectativa, fuese posible.

Agradezco también al personal académico que me acompañó, orientó, escuchó y contribuyó para la conclusión de esta tesis. Mención especial requieren mis dos Asesoras en México, la Dra. Guadalupe Acevedo, a quien tengo presente pese a que le fue imposible acompañarme al final de esta trayectoria. Igualmente agradezco a mi Asesora, la Dra. Lucero Jiménez Guzmán por todo su apoyo, orientación y generosidad. Sin duda alguna, resultó central para la definición y avance de esta tesis la asesoría que tuve en la Universidad de Sao Paulo, brindada de manera generosa por parte de la Dra. Marta Arretche.

Tengo presentes y agradezco a aquellas personas que desde el ámbito académico y personal, desde territorios mexicanos, brasileños y latinoamericanos y en diferentes momentos me apoyaron, escucharon, orientaron, pero fundamentalmente me acompañaron emocionalmente en este camino. Gracias a mi padre, mi madre y mi hermano: Abraham Medina, Graciela Ortiz y Diabeno Medina, siempre conmigo y siempre apoyándome. Los quiero. Gracias Témoris Grecko por acompañarme y apoyarme en todo momento, como lo hiciste al inicio de esta etapa de mi vida. Gracias Rafael Vila, Eduardo Marques, Ana Gilka Duarte, Rafael Benthien, Encá Moya, Rita, Edilma Desidairo, Paula Cámara, Fidel Pérez, Ismael Pimentel, Diógenes, Carlos Calcia, Patricia Brogna, Georgina Chacón, Pablo Yanes, Alicia Pérez Grovas, Jorge Scalise.

Los y las quiero.

# Índice

Siglas .....	5
Cuadros .....	6
Introducción .....	7
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Marco Teórico .....</b>	<b>24</b>
1.1 Modelo de Multiple Streams .....	27
1.2 Antecedentes del modelo .....	27
1.3. Flujos del modelo .....	31
1.3.1 Problemas .....	31
1.2.2 Soluciones y alternativas .....	32
1.2.3 Dinámica Política .....	34
1.4 Convergencia de flujos: cambios en la agenda.....	37
1.5 Actores .....	38
1.6 Uso del modelo, hipótesis y metodología .....	44
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Antecedentes de los programas de transferencia de renta en Brasil.....</b>	<b>46</b>
2.1 Debate .....	48
2.2 Programas municipales .....	50
2.3 Programas federales.....	51
2.4 Características de los programas de transferencia de renta federales antes de Bolsa Familia .....	57
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Problemas .....</b>	<b>62</b>
3.1 Definición de problemas .....	62
3.1.1 Indicadores .....	64
3.1.2 Análisis de los indicadores .....	67
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Soluciones .....</b>	<b>85</b>
4.1 Espacios por los que fue promovida la propuesta.....	86
4.2 Policy entrepreneurs (emprendedores) .....	91
4.3 Elaboración de la propuesta .....	93
4.3.1 Fundamentos .....	95
4.3.2 Innovaciones en el diseño .....	97
4.3.3 Modificaciones en el diseño .....	99
4.4. Comunidades políticas y difusión de ideas .....	107

## Capítulo 5

<b>Dinámica política.....</b>	<b>117</b>
5.1 Antecedentes de la agenda social del Presidente Lula .....	118
5.1.1 Primera Opción: Programa Fome Zero .....	121
5.2 Clima Nacional favorable a un ajuste en la agenda .....	126
5.2.1 Críticas sobre Fome Zero .....	130
5.2.2 Problemas de implementación en Fome Zero .....	136
5.3 Grupos de Presión .....	156
5.4 Dinámica política entre sectores gubernamentales .....	160
5.4.1 Cambios Jurisdiccionales .....	160
5.4.2 Formulación y discusión de un nuevo programa .....	161
5.4.3 Polémicas entre Ministerios .....	163
5.4.4 Negociación entre Ministerios .....	169
5.5 Dinámica política entre niveles de gobierno .....	172
5.6 Dinámica política entre Poder Ejecutivo y Legislativo .....	182
5.7 Convergencia de flujos: ventana de oportunidad para el cambio .....	186
Conclusiones .....	188
Bibliografía.....	198
Leyes .....	206
Proyectos de Leyes .....	206
Hemerografía .....	206
Páginas de Internet consultadas .....	207
Entrevistas realizadas .....	208

## **SIGLAS**

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

BM - Banco Mundial

CONSEA - Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia

FAO - Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas (FAO),

INAN - Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAS – Ministerio de Asistencia Social

MESA - Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia y combate al Hambre

NAE - Núcleo de Atención Especial

NEPP/Unicamp - Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas de la Universidad de Campinas

PAT – Programa de Apoyo al Trabajador

PETI – Programa de erradicación del trabajo infantil

PNAD - Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRONAN - Programa Nacional de Alimentación y Nutrición

PRODEA - Proyecto Social de distribución de alimentos

PSDB – Partido de la Social Democracia Brasileña

## **CUADROS**

Cuadro 1. Programas de transferencia de renta federales antes de Bolsa Familia

Cuadro 2. Inversión de los programas de transferencia de renta federales

Cuadro 3. Número de familias beneficiadas por los programas de transferencia de renta federales

Cuadro 5. Beneficiarios y valores monetarios del Programa Bolsa Familia

Cuadro 6. Políticas de Fome Zero

Cuadro 7. Diseño inicial del programa Fome Zero

Cuadro 8. Acciones de Fome Zero con mayores volúmenes de recursos

Cuadro 9. Comparación de programas de transferencia de renta federales

Cuadro 10. Porcentaje de Presupuesto

Ejecutado de los PTC

Cuadro 11. Términos de cooperación del programa Bolsa Familia entre el Gobierno Federal y gobierno estatales y municipales

Cuadro 12. Pactos con estados y municipios en régimen de cofinanciamiento

## **Introducción**

La prioridad e inserción en la agenda pública que han tenido los programas de transferencia de renta en Brasil, específicamente el Programa “Bolsa-Família” durante el primer periodo del Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2002-2006) es el tema de estudio de esta investigación.

Para explicar la evolución y prioridad en la agenda que han alcanzado este tipo de programas es necesario rastrear sus orígenes. Para ello es importante contextualizar los elementos explicativos derivados de los procesos de globalización y de los ajustes neoliberales que llevaron a modificar los regímenes de bienestar en América Latina, en especial su política social, así como otorgar el peso necesario a los elementos internos de políticas públicas brasileñas que les dieron paso.

Durante el denominado periodo desarrollista en Brasil, entre los años 30 y finales de los años 70, se logró construir un sistema de políticas sociales que por sus definiciones, recursos institucionales movilizados, gasto público y algunos de sus resultados, puede ser considerado dentro del concepto de Estado de Bienestar Social. Este sistema de políticas sociales que llega hasta los años 80 se consideraba una de las áreas de acción prioritaria del Estado, entre otras cosas por el esfuerzo financiero que representaba el gasto social del 15 al 18% del PIB del país; los enormes beneficiarios de los programas; la presencia de un núcleo de sistemas de programas de transferencias monetarias y de prestación universal de servicios básicos; los grados de diferenciación institucional, reflejados en el peso y tamaño de los organismos, de las redes de servicios, de las burocracias involucradas y de las culturas institucionales específicas; y por la integración de ese sistema en el juego político al constituirse en un amplio espacio de ejercicio corporativista y de negociación clientelar (Draibe, 1998).

Pese al desarrollo y construcción de diversas políticas y programas que conformaron en sistema de protección social brasileño, en los años 80 la literatura reconoce una baja capacidad de mejora en la equidad, y sobre todo, una baja capacidad para que el

desarrollo social pudiese acompañar de manera paralela el desarrollo económico que había tenido este país. Ello se reflejaba en la débil incorporación social de varios sectores poblacionales, fundamentalmente los trabajadores rurales y los pobres trabajadores urbanos; aún con programas universales poco se contribuyó para la reducción de las acentuadas desigualdades sociales, así como los efectos casi nulos sobre los grupos históricamente pobres; por su parte, la desigualdad y la pobreza disminuyeron en menor medida frente a las altas tasas de crecimiento, de inclusión de trabajadores asalariados y de movilidad social; en el plano de los beneficios, los programas y políticas reforzaron a los grupos tradicionalmente privilegiados, aún cuando se hayan abanderado por concepciones universalistas; finalmente, como un elemento característico de otros sistemas de políticas sociales latinoamericanos, el de Brasil presentó una fuerte disociación entre su expansión cuantitativa y la calidad de los bienes y servicios sociales brindados.

Es importante señalar que durante el régimen militar instaurado en 1964, dentro de la etapa de expansión acelerada, las políticas sociales recibieron orientaciones de modernización autoritaria del Estado con respecto a los parámetros de exclusión social en que se apoyaba el modelo concentrador y excluyente de desarrollo económico impulsado por este régimen, caracterizado entre otros elementos, por una extrema centralización de poder, recursos y decisiones en el Ejecutivo Federal; una fragmentación institucional con débiles mecanismos de coordinación; un sistema de gasto social público altamente dependiente de contribuciones y fondos sociales específicos; ausencia de mecanismos de participación ciudadana; errores en la población objetivo beneficiando menos a los sectores más necesitados; redes de asociaciones, estímulos y subsidios al sector privado, con una alta presencia tanto en la producción de servicios sociales, así como en las arenas decisorias de intereses privados y particulares; por ende, también existía un alto corporativismo de las demandas de las políticas y programas, así como un uso clientelar de los recursos y distribución de los beneficios.

Estos elementos, además de aquellos de carácter institucional de las políticas sociales contribuyeron para el menor éxito de la reorganización de los programas y en fuertes

vectores de inequidad y agravamiento de las diferencias sociales originales que se aspiraban a reducir, así como de aquellas raíces históricas de exclusión con naturaleza estructural como las de renta, las urbano-rurales-, las regionales e intrarregionales, además de las de raza y de género que prevalecen en la estructura social del país. Con este panorama, en los inicios de los años 80 el sistema de políticas sociales se reconocía imperfecto, distorsionado y con amplias posibilidades de mejoras. En este contexto, a nivel regional los sistemas de protección social fueron sometidos en los 80 a las presiones de democratización y de la crisis económica a través de implementar procesos de estabilización y ajuste económico, así como modificaciones en la agenda social influenciadas por recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A pesar de que la mayoría de gobiernos de América Latina implementó en mayor o menor medida los ajustes económicos y reformas institucionales, en el caso de Brasil éstas se llevaron a cabo, con sus respectivas limitaciones, en la década de los 90.

El catálogo de reformas propuestas por los organismos internacionales mencionados fue conocido como el Consenso de Washington. Como parte de su agenda económica promovía un capitalismo de libre mercado, políticas macroeconómicas prudentes y la apertura comercial a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a corregir el desequilibrio fiscal y externo, privatizar bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero y reformar los sistemas tributarios y de pensiones.

En este contexto, los procesos de ajuste económico pueden tener variables comunes en varios países de América Latina. De manera general, la privatización de empresas públicas de infraestructura, reforma administrativa, así como corte, disminución y selectividad de los programas sociales y focalización en los beneficiarios, fueron entre otras, las propuestas y alternativas más constantes que fueron implementando una gran parte de países latinoamericanos (Draibe, 1997).

Sin embargo en la explicación de estos procesos de reforma deben mantenerse presente las particularidades de cada país puesto que ofrecieron propuestas muy diferenciadas a los procesos que imponía la globalización. Por ello, es preciso colocar al inicio de este trabajo algunas consideraciones que impiden aceptar de manera contundente que las opciones de políticas sociales en Brasil han sido totalmente determinadas y constreñidas por los cambios derivados tanto de la globalización en la década de los ochenta y noventa, como de los mandatos neoliberales.

La difusión e incorporación de las políticas de ajuste macroeconómico en la década de los 80 en Brasil no marcaron un papel determinante en la selección de las decisiones públicas, y esto se explica porque el régimen democrático establecido en 1985 y los postulados de la Constitución de 1988 habían definido una agenda enfocada en intereses internos que prevaleció hasta los inicios de la década de 1990. Hubo un “ajuste pasivo” en la primera mitad de la década de los 80 que protegió el nivel de riqueza existente. Para compensar o minimizar los efectos de la recesión, de la pobreza y el desempleo se implementó un programa de reformas estructurales y acciones inmediatas dirigidas a los segmentos de población más afectados. Además del Primer programa heterodoxo de estabilización, el denominado Plan Cruzado en 1986, y de la elevación del 15% del salario mínimo, se incluyeron los Planes de Prioridades Sociales, concebidos como programas urgentes de combate al hambre, al desempleo y a la miseria destinándoles recursos del 1.6% del PIB.

Ponderar el peso del legado neoliberal no tiene la intención de negar su influencia en la formulación e implementación de ciertas políticas. Más bien, reconozco que la situación de la protección social brasileña frente a los ajustes macroeconómicos en los 80 no cambió de manera determinante las políticas sociales que habían sido instauradas.

Por tanto, durante la década de los 80 la reestructuración del sistema de protección social fue una de las dimensiones del proceso que tuvo Brasil en su transición a la democracia como consecuencia de la apertura del sistema político, de un mayor asociativismo y organización, y por ende, de una mayor incorporación de demandas de la sociedad por

una mayor equidad, por tanto, las políticas sociales integraron la agenda reformista nacional sobre la doble consigna de la democratización y de la necesaria mejoría en su eficacia y efectividad en las que se privilegiaban las tesis –algunas experimentadas en los municipios- de descentralización, municipalización y participación.

Estas demandas se materializaron en la Constitución de 1988 que registró innovaciones de carácter redistributivo, una mayor responsabilidad pública comprometiendo al Estado a un acentuado grado de provisión de bienes y servicios sociales con impactos relevantes en el diseño de las políticas, la definición de los beneficiarios y de los beneficios, destacan entre otros elementos: 1) la institución de la Seguridad Social como sistema básico de protección social, articulando e integrando las políticas de seguro social, asistencia social y salud; 2) el reconocimiento de la obligación del Estado en prestar de forma universal pública y gratuita la salud en todos los niveles a través del Sistema Único de Salud sobre una gestión descentralizada y participativa; 3) el reconocimiento de la asistencia social como política pública garantizando el derecho de acceso a los servicios por parte de las poblaciones más necesitadas y el derecho a una renta de solidaridad para los adultos mayores, personas con alguna discapacidad en situación de extrema pobreza; 4) derecho a una pensión no integralmente contributiva (fundada en una transferencia de solidaridad) de los trabajadores rurales en régimen de economía familiar; 5) en derechos laborales, se reconoció el seguro del desempleo como derecho social del trabajador, se redujo la jornada de trabajo, se introdujo un pago adicional para las vacaciones y se extendió de 12 a 14 años la prohibición al trabajo (Jaccoud & Celso, 2005). Asimismo se promovió la descentralización y la ampliación de los grados de participación social en los diseños de los programas sociales a través de los Consejos.

Estas amplias encomiendas constitucionales se enfrentaron a límites operativos en las acciones concretas de gobierno, así como a los que derivaron de la crisis económica, a las presiones inmediatas de la inflación, de la economía y de los ajustes económicos. Las reformas estructurales a las que se sujetaron los países latinoamericanos estuvieron contextualizadas en un momento en el que estaban inmersos en la crisis fiscal de finales de la década de los 80 y también en un proceso más amplio de globalización

caracterizado por una reestructuración del capital, transacciones internacionales, integración financiera y comercial y el surgimiento de nuevos actores en políticas macroeconómicas de control de gastos.

Es así que durante los ochenta, en el contexto de la redemocratización, las orientaciones que dictaba el ajuste macroeconómico tuvieron una incorporación residual sobre las políticas económicas y las ingenierías institucionales brasileñas. Las decisiones de política económica respondieron con un grado elevado de autonomía a los incentivos y condicionalidades definidos por la comunidad financiera internacional. En otras palabras, en la década de los ochenta no hubo una discontinuidad ni ruptura tajante en el crecimiento de la protección social.

Es el Brasil de los años 90 el que estuvo marcado por la agenda de estabilización, así como por las reformas institucionales y de consolidación democrática. En este tiempo se dan los cambios del ajuste económico y de las reformas institucionales que conformarían una nueva agenda de reestructuración del sistema de políticas sociales.

Durante el gobierno de Collor de Mello (1990-1993) se registran por lo menos tres movimientos que dejan ver las orientaciones destructivas y los efectos negativos en el sistema de políticas sociales hasta ese momento vigentes, éstas fueron: 1) la fuerte reducción del gasto social federal sobre el impacto del programa de ajuste económico y de las restricciones fiscales que de éste derivaron<sup>1</sup>; 2) la desarticulación de redes de servicios sociales y cortes de programas sociales, fundamentalmente de naturaleza asistencia, como lo fueron todos los programas de alimentación y nutrición en vigencia hasta 1990, con excepción del programa de merienda escolar y del Programa de Apoyo al Trabajador-PAT; 3) la recentralización de las decisiones en el Ejecutivo Federal, reforzada con las relaciones políticas directas con los municipios; así como la asistencialización de la política social, en la que se priorizaron los programas

---

<sup>1</sup> El gasto social cayó en 1993 en el nivel más bajo entre 1980-1996. O gasto per cápita en salud, como ejemplo, que era de US\$80 en 1989, cayó a US\$40 en 1993.

asistenciales y se reforzaron los mecanismos arbitrarios de concesión de los beneficios (Draibe; 1998).

En el plano económico, la estabilización de la propuesta del Plan Real propuesto en 1994 para estabilizar los gastos públicos con la intención de que provocara efectos importantes sobre la inserción de la economía en el mercado global representa un punto sumamente importante para explicar la dinámica de protección social que tuvo Brasil a partir de la mitad de la década de los noventa. El Plan Real junto con la implementación de las reformas institucionales formaron los ejes del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995). Los cambios en el modelo de desarrollo integrados a la globalización de la economía fueron determinantes para la formulación de cambios en el área social.

Los grandes temas que dominaron la agenda pública fueron “el incentivo a la centralización y el alineamiento a las políticas macroeconómicas, en especial de la política monetaria por la autonomía del Banco Central en relación al Ejecutivo y al Legislativo; el control de los recursos no financieros del gobierno federal; la reforma administrativa del gobierno federal y gobiernos estatales; la privatizaciones de las actividades de prestación de los servicios públicos; la liberación del comercio externo y otras reformas orientadas para la apertura del mercado interno; y la adopción de políticas focalizadas y de protección selectiva a los grupos más vulnerables a los procesos de ajuste en el modelo de desarrollo” (Draibe, 1997).

En este sentido, los nuevos presupuestos de la agenda se encuentran en el documento del gobierno federal para el área social *Uma Estratégia para o Desenvolvimento Social* (Presidência da República, 1996).

En la nueva agenda se contemplaba una reestructuración del sistema social por medio de 1) descentralización; 2) elevación del control público; 3) racionalización de los gastos; 4) aumento de una destinación de recursos más efectiva; 5) mejoría en la calidad; 6) ampliación de la cobertura universal y 7) aumento del impacto redistributivo. Esta reestructuración estaba subordinada a dos soluciones macropolíticas: I) la garantía de las

condiciones y estabilidad macroeconómica para realizar la reforma del Estado y retomar el crecimiento económico y II) la concentración del esfuerzo y de la atención en los servicios básicos sociales de la vocación universal: educación, salud, seguridad social, habitación, saneamiento básico, trabajo y asistencia social (Presidência da República, 1996: 19).

En los puntos de la agenda se observa un énfasis en las políticas sociales universales, lo que reafirma formalmente un la responsabilidad y compromiso público del gasto con estos sectores y no solamente con programas emergentes y compensatorios, no obstante, la prioridad por la estabilidad económica proporcionó las condiciones para restringir el financiamiento en el sector público, de manera que en un análisis sobre el gasto social federal per cápita por áreas de actuación se observa que las políticas sociales fueron constreñidas por la estabilización de los recursos en determinadas áreas sociales que mantuvieron niveles extremadamente bajos; en otros casos, por las reducciones en términos absolutos de los gastos sociales en áreas críticas como la asistencia social; y por la oscilación en la disponibilidad financiera en áreas estratégicas como la salud (Costa; 2002).

Dentro de este conjunto de cambios que se dieron en los años noventa no se puede concluir que haya habido en esta década un desmantelamiento del sistema de protección social en Brasil puesto que se han preservado las concepciones universalistas y públicas en varias áreas, y también se privilegió los sistemas de pensiones envueltos sobre compromisos solidarios, sin embargo, una de las expresiones más evidentes y antagónicas en este sentido son las que refieren a la reducción de los gastos públicos para garantizar y promover políticas sociales con un gran nivel de amplitud, así como la adopción de políticas y programas focalizados y de protección selectiva a los grupos más vulnerables, los cuales han tenido en América Latina un papel cada vez más importante y expansivo con el paso de los años, constituyendo una oposición de las concepciones universalistas con las concepciones focalizadas y selectivas de los programas sociales, además de que en la práctica han desembocado en una combinación de lo universal y lo focalizado, lo estructural y lo emergente.

En este sentido, se reitera que dentro del paquete de reformas estructurales la focalización ha sido uno de los temas más sentidos e implementados en la región, sea a través de la estructuración de redes de protección social o de políticas específicas de combate a la pobreza fundada sobre esta concepción. Dentro de los programas sociales de combate a la pobreza focalizados destacan aquellos que otorgan transferencias en efectivo y condicionan el beneficio económico al ejercicio más básico de ciertos derechos como el de la educación y la salud. Su proliferación en América Latina y el Caribe es contundente, prueba de ello es que en 2008 se encontraban en funcionamiento 24 Programas de Transferencia de Renta en 17 países, atendiendo a cerca de 96 millones de latinoamericanos/as y caribeños/as –alrededor de un 17% de la población total de la región- involucrando unos 12,500 millones de dólares en recursos financieros (CEPAL, 2009).

En estos casos, los riesgos que se corren de usar o priorizar esta estrategia es dejar en segundo plano la ampliación de la ciudadanía a través de concepciones universales, limitándose entonces a la mera superación de la pobreza y no en la inclusión y actualización de los derechos para aquellas personas que estén al margen de ellos. Es por ello, que su propagación en la región latinoamericana no responde únicamente a un cambio estratégico o de instrumentos de política social, por el contrario, es un cambio significativo que indica un cambio de paradigma, esto es, un cambio de foco que en lugar de priorizar y promover la universalización del acceso a los derechos sociales y a los bienes y servicios que de éstos se derivan, se reduce a enfocar y priorizar el combate a la pobreza como la principal estrategia del desarrollo social y de la política social.

Es por ello que representan un cambio sustantivo y no sólo semántico, es un cambio sustentado en una ideología liberal que coloca a la focalización como criterio determinante de la política de reducción de la pobreza, lo que los emparenta al modelo o régimen liberal<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El término régimen liberal refiere a uno de los tres tipos de regímenes de bienestar que Esping-Andersen estableció: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata. El liberal se caracteriza por una política liberal, una economía capitalista y políticas sociales residuales. Este modelo tiene un alto grado de

imperante en varios países latinoamericanos la cual tiene connotaciones y consecuencias en la orientación y prioridad de las políticas sociales. Como ya se mencionó, ejemplo de programas focalizados son los programas de transferencia de renta condicionada, que se implementan en varios países de América Latina, como pueden ser los casos de México y Brasil, con el Programa Oportunidades y Bolsa Familia, respectivamente, los cuales representan las principales estrategias de combate a la pobreza, reduciendo por tanto el horizonte conceptual y el diseño de la política social al combate a la pobreza y no ubicando este tipo de programas como una estrategia más.

En esta tesis se intenta explicar el proceso que llevó incorporar a la agenda de gobierno del Presidente Lula Da Silva el programa de combate a la pobreza denominado “Bolsa Família” (Beca Familia), el cual se enmarca dentro de la concepción descrita en párrafos anteriores, esto es, un programa federal de transferencia de renta con beneficios condicionados.

Las primeras causas que me motivaron estudiar un programa social en Brasil derivaron de la oportunidad que el contexto político ofrecía al final del 2002: el Partido de los Trabajadores, siendo el partido de izquierda más importante en Brasil, había ganado con el candidato Luiz Inácio Lula da Silva las elecciones presidenciales ese año, y siendo una fuerza política históricamente ligada a los principios de igualdad y justicia social, era un momento importante para profundizar sobre el rumbo social que proponían a través de sus propuestas y/o continuidades en sus programas y políticas sociales.

Desde el periodo de campaña y al inicio del gobierno el programa Hambre Cero fue la propuesta principal en la agenda social del Partido de los Trabajadores. Éste consiste en integrar a las diferentes instituciones públicas que implementan políticas fuertemente vinculadas a la seguridad alimenticia posibilitando acciones planeadas y articuladas para garantizar el acceso a la alimentación, la expansión de la producción y el consumo de alimentos saludables, la generación del trabajo y renta, la mejoría en la escolarización,

---

mercantilización, otorgándole un papel residual en el bienestar al Estado y uno central al individuo y al mercado (Esping-Andersen, 1990)

salud, en el abastecimiento del agua, todo ello sobre la óptica de los derechos ciudadanos, reforzando a su vez la participación y movilización de la sociedad.

El programa Bolsa Familia surgió durante el primer año de gobierno, momento en que la agenda social había sido definida. Reconociendo este hecho, la agenda social tuvo un ajuste con la creación del programa Bolsa Familia. Explicar su incorporación, buscando reflexionar sobre los orígenes y motivaciones e investigar sobre el proceso político que llevó a incorporarlo en la agenda, son los dos objetivos principales de este trabajo.

Dicha explicación resulta fundamental si se reconoce que el tema central de la agenda social al inicio del gobierno del Presidente Lula era el programa Fome Zero (Hambre Cero), el cual reconocía a la alimentación como derecho humano básico y partía de la concepción de que el derecho a la alimentación debía ser asegurado por el Estado, en consecuencia, el principal objetivo era formular una Política de Seguridad Alimenticia y Nutricional para la población a través de un conjunto de políticas estructurales, específicas y locales con una alta participación y movilización de la sociedad civil.

En este sentido, de un Programa como Fome Zero, que fue diseñado y justificado desde un “enfoque de derechos”, específicamente del derecho a la alimentación, y por ende, bajo un enfoque garantista del cual se podría desarrollar la dimensión social de la ciudadanía, se pasa a una agenda social que pone en el centro al programa Bolsa Família, un programa de transferencia de renta condicionada, cuyo diseño está ajeno al enfoque de derechos, y se concibe más bien como una “estrategia de combate a la pobreza” que funciona como mecanismo compensatorio para poblaciones que no están incluidas formalmente en el sistema de protección social o que su inserción no garantiza los derechos y beneficios que gozan los individuos que formalmente se encuentran inscritos en dicho sistema, entre estos: salud, educación, seguridad social, vivienda, pensiones y jubilaciones, seguros de desempleo, entre otros.

Esta investigación sostiene que el programa Bolsa Familia logró entrar en un segundo momento en la agenda de gobierno del Presidente Lula da Silva porque hubo una

dinámica política al interior del gobierno donde actores políticos visibles y formuladores de políticas públicas interesados en la unificación de los programas de transferencia de renta existentes encontraron la oportunidad para incorporar este nuevo programa de transferencia de renta al ser un tema que formaba parte del debate público en Brasil, y que representaba un esfuerzo por superar las limitaciones señaladas en las experiencias de los programas de transferencia de renta estatales y municipales.

Los actores que promovieron la incorporación del programa lograron posicionar el tema de los programas de transferencia de renta como un problema y considerando el contexto político oportuno lograron incorporarlo en la agenda con éxito, provocando no sólo un ajuste en la agenda, sino una redefinición de prioridades en las estrategias de combate a la pobreza del gobierno del Presidente Lula.

Reconocemos entonces, que el programa Bolsa Familia como política de transferencia de renta y estrategia de combate a la pobreza forma parte de una continuación de programas municipales y estatales que nacieron desde 1994 logrando impactos, visibilidad pública y aceptación de diferentes fuerzas políticas que los implementaron. Continuaron en expansión hasta llegar a ser implementadas por el gobierno federal en 2001 (último año del segundo periodo del ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso), sin superar hasta ese momento las limitaciones, debilidades y problemáticas institucionales señaladas en las experiencias locales.

A pesar de la importancia fundamental que guardan las políticas de transferencia de renta anteriores para justificar el surgimiento del programa Bolsa Familia, su proceso de inserción en la agenda no puede ser explicado sólo como un evento ordenado de hechos que evolucionaron hacia una lógica de eficiencia administrativa. Por el contrario, la creación de una nueva política de la magnitud de este programa fue un proceso planeado, en el que el gobierno federal fue delineando una estrategia para obtener el consenso sobre la unificación con los Ministerios responsables de los diferentes programas, con los gobiernos estatales y municipales para pactar su implementación, y finalmente con el Poder Legislativo para llegar a su aprobación.

Asimismo, más allá de explicar la inserción en la agenda del programa Bolsa Familia a partir de dimensiones nacionales, fundamentalmente administrativas y políticas, se reconoce que tiene un peso determinante la influencia internacional a través de los paradigmas actuales que reducen la política social al combate a la pobreza, esto significa que las ideas importantes que circulan en las comunidades políticas –nacionales e internacionales- tienen un peso central para defender e incorporar en el centro de la agenda social a un programa compensatorio de transferencia de renta condicionada que empalma con el paradigma liberal imperante en la región latinoamericana.

Las preguntas principales que respondo en esta tesis son: 1) ¿Cuáles fueron los motivos por los que el programa Bolsa Familia ascendió a la agenda de gobierno? 2) ¿Por qué surge el programa Bolsa Familia como una alternativa? y 3) ¿Cuál fue el proceso que llevó su inserción?

Por estudiar el proceso de construcción que llevó una política pública para llegar con éxito a la agenda de gobierno, el modelo teórico que acompaña este estudio es el de John Kingdon (1995) “Multiple Streams” (modelo de múltiples flujos) el cual se enfoca en los periodos pre-decisionarios de la formulación de políticas. Éste busca comprender la forma en la que ciertos temas son incluidos en la agenda de gobierno. Mencionando como introducción y de manera muy general, el ascenso de un tema a la agenda en este modelo es el resultado de una compleja combinación de factores donde es necesario que se junten tres flujos: la forma en la cual un problema es percibido, el conjunto de soluciones disponibles y el contexto político favorable a éstas. La unión de estos tres flujos llevaría a un cambio en la agenda siempre que se aprovechara el contexto favorable al cambio (ventanas de oportunidades) y que fuese motivado por la acción individual de los actores (entrepreneurs).

Los flujos que integran el modelo serán la base para entender el cambio en la agenda de gobierno el Presidente Lula en torno a una nueva política gubernamental. En primer lugar explicaremos ¿cuál fue el problema percibido?, ¿cuáles eran las alternativas antes de que

Bolsa Familia subiera a la agenda? y ¿por qué el gobierno focaliza su atención en crear un nuevo programa de transferencia de renta ante otros programas que existían?

Es fundamental entender por qué las ideas en torno de los programas de transferencia de renta ganaron terreno para posicionar al programa Bolsa Familia como una opción viable; finalmente, considerando los elementos del tercer flujo, buscamos comprender y exponer la dinámica política que existió al interior del gobierno del Presidente Lula ante un ajuste en la agenda de gobierno.

La principal hipótesis de esta investigación es demostrar que la inserción del programa Bolsa Familia en la agenda de gobierno se debió a la unión de los tres flujos que componen la teoría de *agenda-setting* de Kingdon: definición de problemas, generación de alternativas y dinámica política, siendo esta unión necesariamente motivada por la participación de actores (entrepreneurs) y por la difusión y aceptación previa de ciertas ideas en las comunidades políticas (policy communities) que promovieron un ajuste en la agenda del Presidente Lula durante su primera gestión de gobierno.

Fue importante explicar cómo llegó a la agenda porque las investigaciones del programa Bolsa Familia habían sido abordadas a partir de las fases de formulación, implementación y evaluación, sin que hasta el momento explicaran un elemento central: ¿cómo fue que este nuevo programa social llegó a la agenda? y ¿cuáles fueron los incentivos para que llegara con éxito?

Optamos como método de investigación realizar un estudio de caso al reconocer que nuestro objeto de estudio es un fenómeno contemporáneo que fue aconteciendo en un tiempo paralelo a la investigación, y del que no se podía tener un total control de los acontecimientos que formaban parte de la explicación, sea porque no estaban claramente definidos, y porque las fuentes de evidencias -bibliográficas como hemerográficas- no registraban en su totalidad la dinámica política que existió al interior del gobierno.

En este sentido, un estudio de caso fue considerado pertinente al trabajar con condiciones contextuales sin poder tener el control o manipular comportamientos relevantes, condición que hace indispensable trabajar con un método que permita lidiar con una

amplia variedad de evidencias: documentos, levantamiento hemerográfico, estudios históricos, entrevistas u observaciones directas de los acontecimientos que están siendo estudiados, para que en un análisis conjunto, logren explicar los problemas reconocidos, las motivaciones de los actores para insertar un tema y proponer soluciones alternativas, los valores y fundamentos de su propuesta, y finalmente, una de las partes más complejas, tejer el entramado político paralelo al proceso de ajuste de agenda y detonador para que éste aconteciera. Recupero entonces la posición de Sschramm (1971) quien considera que de todos los tipos de estudios de caso, la intención es esclarecer una decisión o un conjunto de decisiones: el motivo por el cual fueron tomadas, como fueron implementadas y cuáles fueron los resultados.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron: 1) revisión de textos oficiales 2) análisis de contenido sobre las fuentes bibliográficas, hemerográficas y gubernamentales; 3) análisis histórico sobre los programas de transferencia de renta en Brasil; 3) revisión hemerográfica durante el año 2003 para reconocer los acontecimientos políticos, cambios y disputas en el gobierno; y finalmente 4) entrevistas realizadas a funcionarios públicos, legisladores y académicos.

Sobre el contenido de la tesis, en el primer capítulo presento los tres flujos del modelo de “Agenda setting”, describiendo los elementos que componen a cada uno de éstos y especificando como sería aplicable en este estudio de caso.

El segundo capítulo contextualiza la historia y evolución de las políticas de transferencia de renta en Brasil. A una década de la primera experiencia (iniciada en el municipio de Campinas, Sao Paulo, en 1994) presentamos una investigación histórica recuperando sus antecedentes, el contexto que demandaba este tipo de políticas y su expansión hasta llegar a las experiencias en el nivel federal (2001-2002).

Las políticas de transferencia de renta están ubicadas en el campo de la asistencia social en Brasil. En la bibliografía consultada han sido blanco de diferentes denominaciones: políticas de renta mínima, de garantía de renta mínima, de garantía de renta, de transferencia económica condicionada. Decidí para este trabajo utilizar la denominación “políticas de transferencia de renta”, entendidas como aquellas que independientemente

de la previa contribución, están destinadas a efectuar una transferencia monetaria a familias pobres, consideradas así a partir de un determinado corte de renta per cápita familiar y cuya transferencia monetaria está condicionada al cumplimiento de cierto tipo de actividades relacionadas -en este caso- con la asistencia de los beneficiarios a ciertos grados de educación y a los centros de salud.

En el tercer capítulo presento los diversos problemas que habían sido detectados en diagnósticos gubernamentales y en textos académicos, definiendo el problema principal: “se demandaba la unificación de los distintos programas de transferencia de renta federales”. Sobre cada una de las problemáticas diagnosticadas realicé un análisis de contenido para contextualizar el tema.

En el cuarto capítulo explico cómo fue construida la propuesta del programa Bolsa Familia, detallando los diversos espacios en los que fue promovida, el proceso previo de difusión de ideas que abonó el camino para que este programa fuese considerado como una efectiva opción. En la segunda parte presento la importancia de algunos actores clave en este modelo: los emprendedores de la política y las comunidades políticas que apoyaron la propuesta.

En el capítulo quinto incorporó uno de los ejes más importantes de este trabajo que refiere a los diferentes eventos de la dinámica política que abrieron oportunidades para que la propuesta pasara a la agenda.

Al inicio del quinto capítulo presento el programa Fome Zero, primera opción que el Partido de los Trabajadores presentó como su propuesta central en la campaña y al inicio del gobierno del Presidente Lula. En la segunda parte describo el interés del gobierno federal para que la propuesta de un nuevo programa fuera aceptada en los diversos espacios en los que fue discutida, por ello presento: 1) el consenso que existió entre los diferentes Ministerios implicados para llegar a la unificación de un programa; 2) los pactos que existieron entre el gobierno federal, los estados y los municipios para su aceptación e implementación y; 3) la negociación que existió entre el Poder Ejecutivo y Legislativo para que la ley que creó el programa Bolsa Familia fuese aprobada. Tras esta

secuencia explico la convergencia de los tres flujos: problemas, alternativas/soluciones y dinámica política, siendo este acoplamiento un conjunto de oportunidades favorables que representaron la ventana de oportunidad necesaria para que un nuevo programa se introdujera en la agenda de gobierno.

En la parte final presento las conclusiones.

## Capítulo 1

### Marco Teórico

En este capítulo se presenta el marco teórico seleccionado en esta investigación referente a la teoría de la agenda-setting bajo el modelo de “Multiple Streams” elaborado por Jonh Kingdon (1995) el cual dirige su enfoque al análisis de políticas gubernamentales. Con esta perspectiva, este modelo guía el presente estudio de caso referente al programa de transferencia de renta “Bolsa Familia” y su incorporación a la agenda de gobierno durante el primer mandato del Presidente Lula 2002-2006.

En la primera parte del capítulo presento los antecedentes y fundamentos de la teoría de la agenda-setting enfocando la perspectiva en el análisis de políticas gubernamentales que desarrolló Jonh Kingdon en su libro “Agendas, Alternatives and Public Policies” (1995). En la segunda parte presento cómo este modelo puede ser aplicado en esta investigación, y en la parte final expongo la metodología y las técnicas utilizadas.

Las teorías de agenda-setting han sido abordadas a partir de diferentes ángulos. Los primeros estudios de formación de agendas comenzaron en el área de comunicación los cuales enfatizaron la influencia que tenían los medios sobre el público a partir de los temas que se colocaban en la agenda<sup>3</sup>.

El proceso por el cual los medios de comunicación logran agendar los temas de interés en las personas fue denominado por Mc Combs y Shaw (1972) con el término de “agenda-setting”. Su estudio se centró en la campaña presidencial de 1968 en los Estados Unidos en Chapel Hill, Carolina del Norte. En ésta, encontraron asociaciones significativas entre los temas considerados más importantes por los electores y la cobertura que difundían los medios sobre estos temas, no obstante, al analizar la influencia del contenido de la agenda pública en la agenda de los medios, las asociaciones fueron muy bajas.

---

<sup>3</sup> Ver Lipman (1967) y Cohen (1963) como autores precursores. El primero realizó la primera investigación sobre el impacto de los medios de comunicación en las personas. Cohen percibió lo eficientes que son los medios masivos de comunicación para fijar asuntos políticos en el dominio público. Ver también Mc Combs y Shaw (1972) y Azevedo (2004)

Las investigaciones como la de McCombs y Shaw (1972) corroboran entonces la relación que existe entre la agenda mediática (media agenda-setting) y la agenda pública (public agenda setting) al demostrar que la primera, al decidir los temas que son relevantes y los que ignora, los actores que son importantes y al decidir las características (positivas y negativas) colocadas en los temas y los actores, termina ejerciendo una influencia en los temas de interés de la agenda pública.

Competiendo con el paradigma clásico de agenda-setting que defiende que las prioridades de la agenda de los medios son transferidos a la agenda pública en un determinado periodo, algunos textos consultados en el área de Ciencia Política presentan diversos abordajes además del comportamiento electoral, por ejemplo: Lipset (1967) enfatizó el voto ideológico; y Dows (1999) reconoció la preferencia racional.

Otro enfoque de agenda-setting abordado por la Ciencia Política se ha enfocado en el área de la formación de la agenda de políticas gubernamentales (policy agenda-setting). Estudios como el de Timothy Cook (1998) abordó la relación que hay entre las agendas, es decir, la relación entre la agenda de políticas gubernamentales con la agenda de medios y con la agenda pública. El análisis de esta relación reconoce límites en la fuerza y el alcance que tiene la agenda de los medios al llegar a la opinión pública y a los actores políticos. El autor enfatiza que los medios, vistos de manera aislada, no son responsables por la incorporación de los temas en la agenda; si bien reconoce que los medios ejercen influencia directa en las percepciones de la opinión pública sobre el gobierno y en la de los actores políticos sobre sus acciones, la influencia de los temas puede también ser promovida por los actores, políticos o funcionarios públicos que han previamente determinado lo que es importante y los temas gubernamentales que precisan ser difundidos, motivando el interés de los periodistas para que sean abordados.

Así como el estudio de Maxwell y McCombs (1972) buscó los resultados e impactos de las relaciones entre agenda de los medios y la agenda pública; y el Timothy Cook (1998) se enfocó en la relación que hay entre las diversas agendas, otros estudios han analizado la relación entre la agenda pública y la agenda de políticas gubernamentales. Autores como Cobb y Elder (1972) estudian esta perspectiva. Ellos diferencian dos tipos de

agendas: *la agenda sistémica*, formada por los temas que son considerados por la opinión pública en un periodo determinado y *la agenda formal*, que al estar inmersa en las relaciones de poder, está integrada por los temas que tienen importancia para el gobierno y que son los que tienen más posibilidades de ser implementados.

A diferencia de la fuerza que le conceden los primeros autores a los medios, Cobb y Elder (1972) son más medidos. La relación entre la agenda de medios, la agenda sistémica y la agenda formal se expresa principalmente en la definición de los temas y en la forma en que éstos serán percibidos para ser considerados, por lo tanto, las ideas tienen un papel central en su análisis ya que intentan explicar cómo es que ciertas ideas salen de la agenda sistémica y son recibidas en la agenda formal. Para los autores, los medios al difundir un asunto no crean temas, más bien le otorgan mayor visibilidad a un tema que a otro enfatizando determinadas ideas en el dominio público, por lo tanto, los medios contribuyen en la transmisión de temas de una agenda para la otra. Bajo estas limitaciones, reconocen que propiamente la definición de un tema y el cómo son percibidos los problemas que se relacionan con éste se puede explicar a través de analizar el proceso de formulación de la agenda de gobierno.

El modelo de “Multiple Streams” (múltiples flujos) de Jonh Kingdon (1995) indaga los elementos que explican cómo se formula la agenda gubernamental, incorporando en el análisis un particular interés a la forma en cómo algunos temas adquieren gran relevancia para los formuladores de políticas públicas convirtiéndose así en alternativas. Es así que este modelo otorga un papel central a las ideas que en el proceso político derivan de discursos, argumentación, interpretaciones.

En esta tesis, el modelo de “Multiple Streams” es el que guía la investigación y del que se toman los elementos considerados en cada flujo que lo componen para explicar la inserción a la agenda gubernamental de una política pública. Específicamente exploro el proceso que durante el 2003 llevó a introducir con éxito en la agenda de gobierno del Presidente Lula el programa de transferencia de renta denominado “Bolsa Familia”, provocando con ello un cambio en los temas y programas sociales que habían sido considerados prioritarios al inicio de su gobierno, específicamente me refiero al programa

“Fome Zero” y a los temas de promoción de la seguridad alimenticia y combate al hambre.

Por tanto explico el proceso de inserción del Programa Bolsa Familia en la agenda de gobierno (2003) a partir de la unión de tres elementos que conforma en modelo de “Multiple Streams”: 1) reconocimiento de problemas, 2) generación de alternativas o propuestas y 3) dinámica política.

### **1.1 Modelo de Multiple Streams**

Jonh Kingdon, en su libro *Agendas, Alternatives e Public Policies* (1995) establece que son cuatro las etapas que llevan a formular una política pública: 1) establecimiento de una agenda de políticas, 2) determinación de alternativas, 3) selección de una alternativa dentro del conjunto ofrecido y 4) implementación de la decisión. El análisis e investigación de su libro se concentra en las dos primeras etapas que anteceden a la decisión: la formación de la agenda (agenda-setting) y la especificación de alternativas (policy formulation).

Para explicar estas dos etapas parte de preguntas centrales: ¿Por qué algunos temas llegan a ser importantes en la agenda de gobierno y otros no? ¿Por qué algunas alternativas son seriamente consideradas por los formuladores de políticas como opciones de políticas públicas, mientras otras son desconsideradas?

#### **1.2.1 Antecedentes del modelo**

Los antecedentes del modelo de “Multiple Streams” (Múltiples Flujos) elaborado por Kingdon se encuentran en el modelo de “Garbage Can Modelo” (Caja de Basura) elaborado por March, Olsen y Cohen (1972). Este último fue creado con el objetivo de elaborar y modificar las ideas teóricas existentes sobre la toma de decisión en las organizaciones –basadas principalmente en la teoría de comportamiento racional<sup>4</sup>- incorporando algunas observaciones empíricas que otorgaran otro sentido y nuevos

---

<sup>4</sup> Autores como MARCH y SIMON, 1958, señalaron las limitaciones de las teorías del comportamiento racional y cuestionaron la lógica de la solución de problemas en la toma de decisiones. Ver también SIMON, 1970; MARCH, 1996.

elementos a la explicación debido a que la falta de certeza y la ambigüedad limitaban una lógica racional en el proceso decisorio.

El modelo de “Garbage Can” presentó una nueva manera de mirar a las organizaciones, mostrándolas como ‘anarquías organizadas’ debido a las condiciones de falta de certeza y ambigüedad en las que operaban. Las universidades y el gobierno fueron las organizaciones analizadas como su referencia institucional resaltando tres características comunes: 1) participación fluida; 2) problemas al momento de sus preferencias; 3) tecnología poco clara.

En el primer punto, consideran que la participación es fluida e inestable en el momento de tomar decisiones debido a la constante movilidad y cambio de burócratas que participan de las decisiones en la estructura gubernamental. En cuanto a sus preferencias, pese a que de manera individual los actores puedan definir las claramente, en el conjunto de la estructura institucional consideran que éstas son inconsistentes o mal definidas porque no se han previsto previamente dentro de un marco que conduzca a orientar la acción organizacional, sino que se eligen justo en el momento de tomar una decisión, además de considerar que aún cuando hayan coincidido en una alternativa específica podrían diferir en las diferentes maneras que existen para implementarla; y finalmente, la tecnología puede representar un problema entre los participantes de un proceso decisorio puesto que ellos se limitan a conocer las funciones de su área de trabajo desconociendo otras, por lo tanto, el entendimiento del proceso como un todo es fragmentado. Sobre estas consideraciones, toman decisiones basados en sus propias experiencias y con el conocimiento del área en la que se desenvuelven, sin considerar una planeación estratégica que de manera central guíe el proceso.

Por lo tanto, el modelo de ‘Garbage Can’ supone que el proceso decisorio es caótico y comúnmente irracional, por tanto, es producido cuando existen cuatro flujos importantes presentes al interior de una organización: problemas, soluciones potenciales, actores y oportunidades de escoger. Estos flujos son independientes, el contexto de ambigüedad y falta de certeza generan un escenario donde cada uno de éstos puede existir sin tener relación causal con los otros, es decir, las soluciones no responden necesariamente a

problemas detectados, o pueden, en otro caso, no atender a los problemas que existen. Asimismo, los actores que deben tomar la decisión reconocen los problemas y soluciones existentes de manera heterogénea, aunado a la diversidad de valores y experiencias que tienen y que complejizan el proceso de tomar una decisión.

La caja de basura simula la representación de ser el objeto donde los participantes depositan soluciones y problemas, el momento de tomar una opción reside en el propio momento de la decisión, cuando participantes deben tomarla y problemas y soluciones se encuentran disponibles en esta caja. Esta ambigüedad explica para los autores el por qué las soluciones pueden ser propuestas sin que existan problemas que las generen. En este caso, el proceso queda incompleto y no hay posibilidad para llegar a una decisión, o en otros casos, algunas decisiones son tomadas sin que logren resolver problemas específicos.

El modelo de “Multiple Streams” de Kingdon, centrado en las etapas previas a la decisión que lleva formular políticas públicas, busca comprender la forma por la que ciertos temas son considerados e incluidos en la agenda de gobierno.

Define la agenda de gobierno como “la lista de asuntos o problemas sobre los cuales, agentes gubernamentales y personas ligados a ellos, dirigen una seria atención en un momento determinado”<sup>5</sup> (Kingdon 1995, 03).

Al igual que el Garbage Can Model, Kingdon considera que para que un tema llegue a la agenda deben existir necesariamente tres flujos independientes: 1) reconocimiento de problemas, 2) soluciones o alternativas disponibles y 3) dinámica política.

En su explicación reconoce que un tema pasa a formar parte de la agenda de gobierno cuando despertó la atención y el interés de los formuladores de las políticas. La selección es compleja por el número de temas que debe atender un gobierno y que son presentadas para los formuladores, siendo sólo algunos de éstos los que pueden recibir atención. Por ello, los temas que hayan sobrevivido a un proceso competitivo de selección dentro de la

---

<sup>5</sup> La traducción es de la autora

agenda gubernamental, son los que compondrán la agenda de decisión<sup>6</sup>, la cual es un subconjunto de la agenda de gobierno que considera los temas que pueden convertirse en políticas públicas.

Kingdon formuló el modelo de “Multiple Streams” para analizar las políticas públicas de salud y transporte en el gobierno federal norteamericano, siendo un referente importante para el análisis de políticas gubernamentales. Por una parte, el hecho de que un tema suba a la agenda implica reconocer la forma por la cual el problema fue percibido. Por otra parte, se busca comprender por qué determinadas alternativas -dentro de un conjunto de acciones posibles- reciben mayor atención que otras por parte de los formuladores de políticas. La clave para entender el cambio en la agenda no se encuentra buscando los orígenes de una idea, sino buscando las condiciones que facilitaron que esa idea fuese recibida, esto significa comprender por qué algunas ideas de tornan importantes en ciertos momentos promoviendo así un cambio en la agenda.

De manera que el proceso de agenda-setting refiere tanto a la definición de la agenda, así como a la selección de alternativas que llevarían a la acción gubernamental.

El modelo de “Multiple Streams” es lejano del modelo del comportamiento racional. Considera que este último no describe la realidad de forma precisa porque los individuos en el proceso decisorio no pueden considerar todas las alternativas posibles, mantenerlas en mente y compararlas sistemáticamente. En este sentido, el modelo de Kingdon propone un nuevo abordaje para el estudio de la formulación de la agenda gubernamental ya que no apoya la idea que el proceso de formulación de políticas públicas tenga una lógica y una secuencia ordenada de hechos, por el contrario, los flujos son independientes y tienen su propia lógica. El momento (crítico) cuando convergen problemas, soluciones o alternativas y políticas es cuando se produce un cambio en la agenda.

---

<sup>6</sup> Considera necesaria la diferencia entre agenda gubernamental y agenda de decisión al tener procesos diferentes.

## **1.3 Flujos del Modelo de Multiple Streams**

### **1.3.1 Primer flujo: problemas**

¿De qué forma los temas son reconocidos como problemas? y ¿Por qué determinados problemas llegan a la agenda de gobierno? Son estas las dos preguntas centrales que busca analizar el modelo en este flujo.

Las respuestas guardan relación con las formas o interpretaciones por las que una condición llega a ser vista y definida como un problema por parte de los formuladores de políticas. Por ello, Kingdon hace una diferencia entre condiciones y problemas. La primera es una situación social percibida de la que no se desata una acción. Una condición podrá ser definida como un problema en función de cómo sea percibida e interpretada por los formuladores de políticas. Las condiciones llegan a ser definidas como problemas y tienen una mejor oportunidad de subir en la agenda cuando se detecta que se debe hacer algo para provocar un cambio. En este caso, la atención que le den los formuladores de políticas y los actores relevantes a un tema dependerá de la forma en cómo perciban que las condiciones que presenta dicho tema son definidas propiamente como un problema.

Son tres los mecanismos que ayudan a capturar la atención de los formuladores de políticas llevándolos a considerar que las condiciones están transformándose en problemas, éstos son: indicadores; eventos focalizados (crisis, símbolos); y feedback de las acciones gubernamentales.

Los indicadores presentan datos que evidencian que algún programa, contexto, situación, está fuera de lugar, por ejemplo: los costos excesivos de un programa, los objetivos no alcanzados, los índices con bajos resultados, el déficit público. Estos indicadores revelan a través de datos duros que las condiciones pueden ser un problema, por lo tanto no son problemas en sí, son datos que demuestran que un tema precisa de atención y por tanto orientan las interpretaciones de los formuladores.

Un evento focalizado, como podría ser un desastre o una crisis de gobierno, focalizan la atención sobre algunas condiciones más que en otras, sin embargo, lo que es importante considerar es que son eventos transitorios, por tanto se trata de percepciones de situaciones extraordinarias de gran magnitud que podrían ser percibidas como problemas transitorios. Los símbolos son otro elemento indicativo de que se está ante un problema, en este caso algunas condiciones que violan valores importantes pueden ser transformadas como un problema.

Sin embargo, los mecanismos focalizados raramente podrían colocar un asunto en la agenda, en el caso contrario, pueden ayudar a reforzar la percepción sobre un problema que está siendo atendido.

El tercer mecanismo trata sobre el aprendizaje oficial a través del “feedback”. Éste se refiere a los programas desarrollados por el gobierno, a las condiciones que presentan y a y operaciones formales o informales que los constituyen. La implementación, el monitoreo, el seguimiento de programas y el impacto que éstos tengan, son elementos que pueden considerarse como problemas y podrían ser atendidos por los formuladores.

El reconocimiento de un problema es fundamental para el ajuste de una agenda. Las oportunidades de que una determinada propuesta o tema pueda ser colocado en la agenda está en función de que sea relacionado con un problema importante. Por lo tanto su definición y su articulación con los formuladores de políticas puede determinar si tendrá éxito al llevarse a la agenda un tema específico, en comparación con otros que también existen, y que están en la espera de ser atendidos. En este primer flujo serán los “entrepreneurs” (emprendedores) los que coloquen su concepción de los problemas y los que intenten convencer de mirar los problemas a su manera.

### **1.3.2 Segundo flujo: soluciones y alternativas**

Coherente con las características de independencia y lógica propia que tenían las etapas del “Garbage Can Model”, el “Policy Stream” (Flujo de Políticas) de Kingdon, repite algunas particularidades del anterior. En el segundo flujo de este último modelo se generan un conjunto de alternativas y soluciones (policy alternatives) sin que guarden

necesariamente una relación con los problemas específicos, es decir, las propuestas y soluciones propuestas no son precisamente reactivas ante los problemas identificados.

En este segundo flujo las ideas tienen un papel central puesto que guardan una estrecha relación con la generación de alternativas al ser la base de la argumentación y de la interpretación de una opción. Para Kingdon, son generadas en comunidades (policy communities) donde fluctúan con lo que denomina “sopa primordial de políticas” (policy primeval soup)<sup>7</sup>, terreno en el que algunas de estas ideas sobreviven, otras se descartan y otras se confrontan y se combinan con nuevas propuestas. El por qué ciertas ideas sobreviven lo explica a través de evaluar algunos elementos entre éstos: su viabilidad técnica, un costo tolerable, la aceptación de los valores compartidos por los especialistas, la consideración que pueda existir con el criterio del público y el consenso que se logre. Las que sobrevivieron pasan a un nuevo rango denominado “caldo primordial de políticas”, convirtiéndose en las alternativas que habrán de seleccionar los participantes del proceso decisorio.

En el proceso competitivo de selección, las comunidades generadoras de alternativas (policy communities) tienen un papel fundamental por ser el cuerpo de especialistas integrado por académicos, funcionarios públicos, investigadores, analistas, asesores parlamentares –entre otros-, que pertenecen a diferentes grupos de interés y que coinciden en enfocar su atención en un problema de un área específica para llegar a escoger una opción.

El proceso de selección es complejo puesto que una propuesta que sea viable es difundida enfatizando una determinada idea. Este proceso de difusión puede ser aceptado por coincidir con los valores e ideas de una comunidad o puede también ser difundida en una comunidad donde no compartan los mismos valores y creencias o donde su estructura sea fragmentada y los intereses sean muy heterogéneos, además de considerar también que las comunidades bien estructuradas pueden ser las más difíciles para aceptar tendencias que traigan nuevas ideas.

---

<sup>7</sup> Con esta expresión alude a la analogía del proceso biológico de selección natural donde las moléculas fluctúan en lo que los biólogos denominan “caldo primordial”.

Las ideas en este flujo tienen un papel mucho más importante que los grupos de presión, puesto que desloca la atención central en los actores y grupos de interés para enfatizar que la formulación de políticas públicas puede ser analizada prestando gran atención a la dimensión simbólica.

La difusión de una idea, para Kingdon, es también un proceso en el cual los individuos la defienden y la llevan a diferentes espacios con la intención de sensibilizar no sólo a las comunidades políticas, sino también al público en general para ir construyendo horizontes de aceptación.

El proceso de difusión de ideas para Kingdon se basa principalmente en la persuasión. A dicha difusión la denomina “soften up”, expresión con la que refiere que sin la sensibilización previa las propuestas no serán consideradas en el momento de su presentación.

“Cuando llega una oportunidad a corto plazo para colocar ciertas propuestas, el camino debió haber sido pavimentado, de ahí la importancia de que las comunidades políticas las hayan difundido. Sin este trabajo preliminar, una propuesta surgida incluso en un momento propicio es posible que quede en oídos sordos” (Kingdon, 1995: 128).

El que las ideas se multipliquen en varios espacios y sean apoyadas por más personas y comunidades políticas evidencia que sobre un conjunto de propuestas potenciales, algunas de éstas han ganado más reconocimiento sin que signifique que se ha llegado a un consenso. Analiza también las características de las comunidades políticas indicando que el grado de fragmentación de éstas influye en la estabilidad de la agenda.

### **1.3.3 Tercer flujo: Dinámica Política**

El último y tercer flujo del modelo de Multiple Streams se refiere a la dinámica política (politics streams). Al igual que los dos flujos anteriores, tiene una lógica propia siendo una pieza enriquecedora y necesaria para ir uniendo los cabos sueltos que existen en una circunstancia y momento político determinado.

Las características fundamentales que diferencian y marca este flujo son el cabildeo y la negociación política, necesarios para crear coaliciones que apoyen el que un problema sea atendido en la agenda, contrastando con el flujo de alternativas (policy stream), donde el consenso se construye a partir de la persuasión y de la difusión de las ideas.

Los elementos que Kingdon considera en este flujo tienen diferente peso e importancia, en conjunto ayudan a determinar si el clima político es apto para un cambio en la agenda o si, por el contrario, la restringen. Entre los elementos considerados en este flujo están: cambios en clima nacional, grupos de presión, opinión pública, movilización política, comportamiento de las élites políticas, presiones del Poder Legislativo y de las entidades administrativas, proceso electoral y cambios administrativos. De éstos, concede una mayor importancia a dos elementos que motivan en gran medida los cambios en la agenda: los cambios en el clima nacional (national mood) y los cambios dentro del gobierno (turn over).

El clima nacional, Kingdon lo describe como una situación en la cual diferentes personas comparten los mismos temas durante un periodo de tiempo determinado.

“La idea pasa por diferentes nombres –el estado de ánimo nacional, el clima en el país, cambios en la opinión pública o amplios movimientos sociales. Lo común de todas estas etiquetas es la noción de que un número bastante grande de personas está pensando sobre ciertas líneas comunes que hace que el estado de ánimo o el clima nacional cambie de una forma a otra teniendo estos cambios importantes impactos sobre las agendas políticas y sobre los resultados de las políticas” (Kingdon, 1995: 146)

Las agencias administrativas son un importante elemento, que si bien la creación de nuevas instancias, departamentos, instancias, no determinan por sí solas el cambio, son inductivas para motivar algunos temas, para desestimular a otros, además de ser un elemento que es necesario considerar cuando queremos explicar por qué algunos temas llegan a la agenda cuando muchos otros fueron descartados. La percepción del clima

político favorable o desfavorable, dependió para Kingdon, mucho más que la opinión pública y que la posición de políticos y funcionarios que entrevistó en su investigación.

Las fuerzas políticas organizadas, expresadas en los grupos de presión, conforman el segundo elemento del flujo político. El consenso o en caso contrario, la oposición de fuerzas, evidencia el grado de consenso o de conflicto que se da en la arena política, por ejemplo: si grupos de intereses y otras fuerzas políticas y sociales lograron llegar a un consenso en alguna propuesta, el clima político podrá ser propicio para el cambio. O por el contrario, cuando existen presiones, obstáculos por parte de estos grupos, los formuladores sabrán que tendrán que negociar y pagar costos para mantener su propuesta.

Los cambios dentro del gobierno, son el tercer elemento del flujo. La entrada y el cambio de personas dentro de la estructura de gobierno, cambios en la gestión, o la composición de fuerzas políticas en el Congreso, son elementos que potencializan la posibilidad de cambios en la agenda al traer consigo nuevos temas o al restringir que permanezcan temas que estaban siendo atendidos. Para Kingdon, esta posibilidad es más propensa que acontezca al inicio de un gobierno.

" "Cuando se trata de actores gubernamentales, el cambio en la agenda ocurre por alguna de estos dos caminos. O los actores en posiciones de autoridad cambian sus prioridades e impulsan nuevos temas en la agenda; o las personas en aquellas posiciones cambian, marcando nuevas prioridades en la agenda en virtud de los cambios dentro del gobierno" (Kingdon, 1995: 153).

Los cambios jurisdiccionales son otro tipo de cambios dentro del gobierno que tienen implicaciones importantes sobre la agenda ya que si cada sector del gobierno tiene dependencias administrativas (jurisdicciones), existen algunos temas que requieren ser atendidos por áreas distintas generando luchas sobre la jurisdicción de un tema. Por ejemplo: en el caso del gobierno de EU, Kingdon expone que diferentes áreas tienen agendas específicas y especializadas sin que éstas lleguen a formar parte de la agenda de gobierno. Por lo tanto, la localización jurisdiccional en la que están ubicados los temas ayuda a que puedan ser considerados o evitados. En el primer caso, si cuenta con la

aprobación de una comunidad política será apoyado por un conjunto de especialistas, sin embargo, el que quede reducido a una jurisdicción administrativa les impedirá difundir sus propuestas e ideas a otras comunidades que provocan disputas entre el gobierno.

#### **1.4 Convergencia de flujos: cambios en la agenda**

Una vez que los tres flujos son unidos: problemas, soluciones y dinámica política, los cambios en la agenda ocurren. Este proceso de unión es denominado por Kingdon como “coupling”, sin embargo para que suceda la unión es necesario que existan circunstancias que hagan posible la convergencia de los flujos, a estas condiciones que favorecen el que se unan los tres flujos le llama “policy windows”, metafóricamente pueden ser entendidas como ventanas de oportunidades.

Sin dejar de considerar que un cambio en la agenda es producido por la convergencia de los tres flujos, la oportunidad para que se abra un proceso de cambio depende más del flujo de problemas y del flujo de política, que del de soluciones. Esto se explica porque un cambio en la agenda puede suceder cuando un tema (novedoso o no) es concebido como un problema y logra atraer la atención del gobierno y de los formuladores de políticas a través de: indicadores, eventos o feedback; o también cuando en la dinámica política acontecen cambios, principalmente en el ambiente nacional y al interior del gobierno. La efectividad del flujo de soluciones sólo deriva de los dos anteriores. Las comunidades (policy-comunities) pueden crear alternativas y soluciones en un momento diferente al de los flujos anteriores, sin embargo, sólo llegarán a la agenda si previamente se ha detectado un problema o si hay una oportunidad política favorable para que se acepten las alternativas.

Las ventanas de oportunidades es uno de los elementos centrales en el momento que convergen los tres flujos. Las oportunidades pueden ser en algunos casos previsibles como: la transición administrativa entre gobiernos, y también imprevisibles, como podría ser cambios en el presupuesto y en la prioridad de las propuestas, cambios repentinos de titulares en Ministerios o en empresas estatales.

Otra característica importante que se debe considerar para dar oportunidad al cambio es que las ventanas de oportunidades son transitorias, por ejemplo: puede abrirse una oportunidad de cambio en la agenda cuando existe una transición en el gobierno, (flujo político) sin embargo si no son reconocidos los problemas (flujo de problemas), o en otro caso, si las comunidades políticas no presentan soluciones o no las defienden (flujo de alternativas), una vez que pase el periodo de transición las ventanas de oportunidades se cerrarán sin haber logrado que el tema formara parte de la agenda de decisiones y fuese considerada su actuación. Por lo tanto, la oportunidad de cambio termina cuando la dinámica interna de cada uno de los flujos no converge en el momento adecuado, cerrando con esto las ventanas de oportunidades para un cambio en la agenda.

### **1.5 Actores**

Otro elemento fundamental a considerar en el periodo que las ventanas de oportunidades se encuentran abiertas es la participación de los actores, que Kingdon denomina “entrepreneurs” (emprendedores). Ellos son especialistas en ciertas temáticas que presentan conexiones políticas y habilidades para negociar. Al estar en una posición de autoridad dentro o fuera del gobierno, tienen la capacidad de difundir sus ideas presentándolas -a través de la persuasión y de la fuerza argumentativa- como alternativas de solución, logrando que los participantes que toman decisiones sobre la agenda sean receptivos a éstas.

Argumentar y disuadir, no son sólo las características que llevarían a aceptar las propuestas e ideas de los emprendedores. El modelo plantea su participación en un nivel más complejo, pues son ellos los responsables en determinado momento de ligar los flujos en el momento oportuno, sea uniendo soluciones a problemas, alternativas en momentos políticos que permiten cambios o relacionando eventos políticos con algunos problemas que esperan ser atendidos.

Además de los emprendedores, otro tipo de actores son centrales, y en casos, decisivos, tanto en la construcción de alternativas, como en el poder que tienen para que un tema llegue a la agenda de gobierno. Esta diferencia reconoce entonces que algunos actores

influyen en la definición de alternativas y otros influyen en la definición de la agenda de gobierno (elección de temas).

Los actores visibles (visible cluster of participants) son los que influyen en la definición de la agenda. Son personalidades públicas, seguidas por la prensa y el público. Por otra parte, los actores invisibles (hidden clusters of participants), son los que influyen en la definición de alternativas, en donde se resaltan las ideas que generan las comunidades políticas y la importancia de difundirlas para su aceptación.

Dentro de los actores visibles que definen la agenda, Kingdon considera que el Presidente es el actor más fuerte y determinante. La importancia que recibe el Presidente en este modelo está en función de la exclusividad que tiene en algunos actos, por ejemplo: los recursos organizacionales que están a su disposición, la atención pública que se le otorga, el poder de veto y la nominación de funcionarios para cargos clave en la administración y principalmente dentro del proceso decisorio.

Aún cuando el Presidente se reconoce como un actor visible e influyente en la definición de la agenda, su campo es limitado en el control de las alternativas por ser éstas producto de un cuerpo burocrático, de un partido político, o de un grupo de especialistas.

Algunos otros actores visibles son los funcionarios de un alto nivel gubernamental que ocupan los cargos de Ministros, Directores, y Secretarios Ejecutivos de Ministerios. Estos actores pueden o no generar un nuevo tema, sin embargo, su importancia radica en la capacidad que tienen para focalizar un tema que existe y priorizar su atención.

Otros actores visibles pueden ser los partidos políticos y “campaigners” (defensores). Los primeros pueden llevar un tema a la agenda a través de su programa de gobierno, aún cuando Kingdon señale que la plataforma electoral de un candidato no siempre le da espacio a todas las acciones del partido cuando llegan al poder.

Por su parte, los campaigners influyen en la agenda durante el tiempo de campaña al igual que las coaliciones construidas en este periodo. Estos actores no tienen el peso que conserva el Presidente en la definición de la agenda no sólo por un nivel jerárquico, sino

porque en el tiempo de competencia electoral los temas son presentados como propuestas de campaña, situación que no garantiza que los cambios prometidos sean promovidos.

Durante este periodo Kingdon también resalta la participación de los grupos de intereses, donde su actuación en periodo electoral será más evidente que en otros momentos, sea porque quieren posicionar un tema conveniente para ciertas industrias, negocios o categorías profesionales, y podrían influenciar de manera positiva en la definición y promoción de temas, o en otros casos de manera negativa, luchando porque algunos temas no lleguen a modificar la agenda.

Los medios de comunicación es otro actor visible que tiene influencia en la agenda, sin embargo, para Kingdon, el peso que tienen en la determinación de la formulación de la agenda es moderado, cito:

“A pesar de las buenas razones para creer que los medios deberían tener un impacto sustancial en la agenda gubernamental, nuestros indicadores estándar de llegar a ser decepcionantes. Los medios de comunicación fueron considerados como importantes en sólo el 26 por ciento de las entrevistas, muchos menos que los grupos de interés (84 por ciento) o investigadores (66 por ciento)” (Kingdon, 2003: 58).

La cautela y moderación sobre los medios las explica en función de los tiempos, es decir, una de las características de la información que difunde los medios de comunicación es que mudan constantemente, por ello pueden colocar la atención en un tema, sin darle un seguimiento por un tiempo mayor que logre influir en la definición de la agenda. Otro elemento que guarda relación con los tiempos es su argumento de que los medios pueden tener influencia en enfocar un tema que ya fue definido y no necesariamente en la definición del tema.

Si en algún momento los medios tienen una influencia en el proceso de definición de la agenda, Kingdon la adjudica principalmente en la circulación de las ideas dentro de las comunidades políticas y en el tipo de participantes que promueven las propuestas.

En el primer caso, los medios representaría el motor de empuje que llevaría a que determinados actores centraran su atención en ciertos temas, colocando sus ideas y las propuestas que se vayan generando en la prensa, televisión, noticiarios, así como en las publicaciones especializadas que son leídas por comunidades específicas, grupos de interés, académicos, nutriendo de esta manera las propuestas, y promoviendo la discusión.

En el segundo caso, la importancia de los medios como un agente que otorgue luz a un tema, puede variar en función del tipo de actor al que se le preste atención. Aquellos que tienen poder al interior del gobierno, la influencia de los medios no será un agente fundamental para ayudarles a promover un tema, como si lo sería para aquellos actores que necesitan que sus propuestas sean recibidas y aceptadas por los formuladores, con quienes pueden tener un menor acceso y contacto.

La importancia que ejerce los medios en la agenda de gobierno no es fundamental para Kingdon, su influencia es indirecta: sólo en periodos precisos, en actores específicos y en contextos donde no es el agente que define, sino el que destaca, el puede atenuar o dimensionar ciertos temas, en este sentido considera que los medios ayudan a darle forma a un tema pero no pueden crear un tema

En contraste, los actores invisibles no tienen influencia en la definición de la agenda, pero si la tienen en la definición de alternativas y soluciones. Los actores invisibles no son seguidos por los medios, no están generalmente ubicados en niveles jerárquicos donde se definen las decisiones. Está integrado el grupo por servidores públicos, académicos, investigadores, consultores, asesores parlamentares, entre otros.

En el caso de los servidores públicos, Kingdon atribuyó que la burocracia tiene una influencia en la generación de alternativas y no en la definición de la agenda, justamente por la organización jerárquica que caracteriza a la estructura gubernamental con un modelo centralizador de agenda-setting. La generación de alternativas está marcada entonces por un nivel de jerarquías. La formulación de la agenda parte de la punta de la pirámide y recorre algunos otros niveles, incluyendo en el nivel de soluciones y

alternativas a servidores públicos que se encuentran más ligados a la etapa de formulación, y también a actores que tienen una experiencia más cercana de los problemas al ser los especialistas en cuestiones técnicas y administrativas de un tema. Por lo tanto, su participación no es para definir temas sino para corroborar los que ya se definieron y para asesorar a los actores que tienen una participación en el proceso decisorio sobre las posibles alternativas y las cuestiones prácticas que llevarían las propuestas a la acción.

El proceso de difusión de ideas y la generación de soluciones para los problemas son acciones, que como ya mencionamos, producen los actores a través de comunidades. Es por ello que una vez definido un problema en la agenda, los formuladores buscan nutrirse de las posiciones que representen una solución a los problemas. Dentro del modelo de Kingdon, la comunidad académica los investigadores, consultores, asesores del Poder Ejecutivo, son el segundo grupo de actores invisibles que tienen un papel central en la elaboración de alternativas.

Por lo tanto, la difusión de ideas a través del “soften up” no es una acción exclusiva de los grupos de intereses, los actores influyentes en el proceso de Agenda-setting buscan a otras comunidades para la diseminación de ideas y propuestas que éstas han estudiado con anterioridad, solicitando su participación por ejemplo en comisiones especiales del Congreso, en grupos de trabajo con funcionarios de alto nivel, en foros públicos. La intención es que presenten sus propuestas y complementen la difusión de ideas y alternativas de los actores que formulan las políticas públicas.

Siguiendo la idea de Kingdon sobre la independencia y lógicas propias que tiene cada flujo en su modelo, la generación de alternativas, no necesariamente está vinculada a atender los problemas existentes. En este caso las comunidades de especialistas son buscados por los formuladores de políticas públicas para que propongan y enriquezcan las posibles alternativas ante problemas existentes, o en el caso contrario, son estos grupos de interés y actores invisibles los que están a la espera de problemas y de oportunidades políticas que les permitan colocar sus estudios y posibles soluciones que han estudiado y desarrollado con anterioridad.

En resumen, para la presentación y selección de alternativas que lleguen a la agenda de decisión, los participantes invisibles son determinantes en esta etapa. Por otro lado, los actores visibles son los que influyen en la decisión de la agenda en la medida que son sujetos activos dentro de los dos flujos que faltan para completar el proceso: problemas y política, donde detectan posibles problemas y crean oportunidades de acceso para que sean tratados en la agenda de gobierno.

El modelo de Multiple Streams de Kingdon permite entender cómo es que un tema llega a la agenda de gobierno. Algunos temas son considerados cuando son reconocidos como problemas y coinciden con algunos de elementos que caracterizan al flujo político. Dentro de la agenda de decisiones, el que algunas alternativas sean más consideradas que otras se explica en el flujo de alternativas propuestas, reconociendo el gran peso que tiene la difusión de las ideas para avalar una propuesta, y la defensa que hagan de ésta las comunidades políticas.

Ante un cambio en la agenda de gobierno puede parecer difícil recuperar todas las fases que llevaron a éste. El modelo de Kingdon, alejándose de una lógica racional, se caracteriza porque el desarrollo de políticas no forma parte de un proceso ordenado y secuencial, los flujos no son necesariamente reactivos.

Ésta falta de lógica secuencial puede ser vista como una crítica y también como una característica propia del modelo, intencionalmente creada de esa manera para que pudiese registrar y lidiar con elementos ambiguos e inciertos que pudiesen explicar situaciones de cambio considerando -además de las estructuras institucionales y de las variables ligadas al comportamiento racional- el peso y decisión de los actores y la dinámica de las ideas.

Estos dos últimos elementos, la decisión de los actores y la dinámica de las ideas, están inmersas en un ambiente de contingencia que caracteriza a la política, por lo tanto la creación o modificación de políticas surgen como una disputa sobre los problemas que serán definidos y las posibles soluciones que presentarán los actores y que entrarán en un campo de batalla para ser seleccionadas.

Siguiendo el modelo de agenda setting de Kingdon, esta investigación responde fundamentalmente a explicar: ¿Cómo fue que el programa Bolsa Familia llegó a la agenda de gobierno del Presidente Lula? Explicaré que llevó a modificar la agenda de prioridades en el área social creando en un segundo momento el programa Bolsa Familia, el cual sacó de la escena principal al programa Fome Zero, que había sido proMESA de campaña y eje de los programas sociales con los el Presidente Lula inició su primer mandato.

Nos parece importante explicar este proceso porque consideramos que no se trata sólo de un cambio en la agenda, sino involucra un cambio de prioridades y de visiones diferenciadas de programas sociales.

### **Uso del modelo, hipótesis y metodología**

Los flujos que integran el modelo serán la base para entender el cambio en la agenda de gobierno el Presidente Lula en torno a una nueva política gubernamental. En primer lugar explico ¿Cuál fue el problema percibido?, ¿Cuáles eran las alternativas antes de que Bolsa Familia subiera a la agenda? y ¿Por qué el gobierno focaliza su atención en crear un nuevo programa de transferencia de renta, ante otras alternativas que existían? Es fundamental entender por qué las ideas en torno de los programas de transferencia de renta ganaron terreno para posicionar al programa Bolsa Familia como una opción viable; finalmente, considerando los elementos del tercer flujo, busco comprender y exponer la dinámica política que existió al interior del gobierno del Presidente Lula ante un ajuste en la agenda de gobierno.

La principal hipótesis de esta investigación es demostrar que la inserción del programa Bolsa Familia a la agenda de gobierno se debió a la unión de los tres flujos que componen la teoría de agenda-setting de Kingdon: definición de problemas, generación de alternativas y dinámica política, siendo esta unión necesariamente motivada por la participación de actores (entrepreneur) y por la difusión y aceptación de ciertas ideas que promovieron un ajuste en la agenda del Presidente Lula durante su primera gestión de gobierno.

Opté como método de investigación realizar un estudio de caso al reconocer que la inserción del programa Bolsa Familia a la agenda de gobierno fue aconteciendo en un tiempo paralelo a la investigación en el que no tenía un total control de los acontecimientos que formarían parte de la explicación, sea porque no estaban claramente definidos, y porque las fuentes de evidencias -bibliográficas como hemerográficas- no registran en su totalidad la dinámica política que existió al interior del gobierno.

En este sentido, consideré pertinente un estudio de caso al tener que lidiar con condiciones contextuales en las que no se puede tener el control, condición que hace indispensable trabajar con un método que permita lidiar con una amplia variedad de evidencias: documentos, levantamiento hemerográfico, estudios históricos, entrevistas y observaciones directas de los acontecimientos.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron: 1) análisis de contenido sobre las fuentes bibliográficas, hemerográficas y gubernamentales; 2) estudio histórico sobre los programas de transferencia de renta en Brasil; 3) revisión hemerográfica durante el año 2003 para reconocer los acontecimientos políticos, cambios y disputas en el gobierno; y finalmente 4) entrevistas realizadas a funcionarios públicos, líderes de partidos, líderes de organizaciones no gubernamentales, senadores y diputados.

Con la intención de reconocer los elementos que integran cada uno de los flujos del proceso de “agenda-setting”, dirigí el análisis de las fuentes de datos en función de las categorías del modelo: problemas, alternativas y dinámica política para posteriormente analizar como son entendidas en conjunto, creado oportunidades favorables para que un nuevo programa como Bolsa Familia se incluyera y modificara la agenda de gobierno.

## Capítulo 2

### **Antecedentes de los programas de transferencia de renta en Brasil**

El surgimiento de los programas de combate a la pobreza en Brasil está estrechamente vinculado a situaciones económicas estructurales y sin duda, a las características y limitaciones del sistema de protección social.

La organización y los procesos decisorios de las políticas dirigidas a los grupos vulnerables en el sistema de protección social brasileño, estuvieron caracterizadas por la descoordinación de programas, una fuerte centralización en el nivel federal, una fragmentación y descoordinación de acciones, una grande ineficacia en términos de resultados e impactos y un alto grado de clientelismo. Estas singularidades se enfrentaban con un padrón de políticas sociales que hasta la década de los 80's, excluyeron a una parte considerable de la población, entre estos: las poblaciones urbanas pobres y los trabajadores rurales que tenían una vinculación precaria con el mercado de trabajo (Draibe, 1998).

El proceso de rearticulación y movilización que vivió la sociedad brasileña en la década de los 80's, colocó en la lucha política los derechos sociales básicos y la reestructuración del sistema de políticas sociales promoviendo un espacio para una política asistencial que fuese elevada a derechos social y que promoviera la institucionalización de programas de combate a la pobreza ausentes del sistema anterior. En este punto es necesario hacer una aclaración: desde la década de los 70's existieron tentativas de programas de combate a la pobreza en el plano federal, entre éstas: la estrategia de desarrollo del gobierno de Géiser y los Planes de Prioridades de la Nueva República, sin embargo fue hasta 1993 con el Plan de Combate al Hambre y a la Miseria por la Vida, y con el Programa Comunidad Solidaria en 1995, que políticas de combate a la pobreza adquieren densidad institucional (Draibe, 1998: 6).

El proceso de agenda de reformas se cristalizó con la Constitución de 1988 logrando que la asistencia social se reconociera como un derecho de todo ciudadano sin contribución previa, siendo otorgada a quien la necesitara. Elevarla a derecho social representó un avance en los bienes y servicios que recibiría el público demandante, así como por la responsabilidad prioritaria en manos del Estado.

A inicio de la década de los noventa fueron lanzados y ampliados programas estatales que tendían a atender a los sectores más pobres de la población, aquellas que estuviesen por debajo de la línea de pobreza. Este tipo de programas fueron diseminados e implantados en América Latina con diferentes nombres, el denominador común es que constituyen programas ajenos al campo de los derechos sociales, siendo estrategias de combate a la pobreza que funcionan como mecanismos compensatorios para poblaciones que no están incluidos formalmente en el sistema de protección social o que su inserción no garantiza los beneficios que gozan los individuos que formalmente se encuentran inscritos en dicho sistema, entre estos: salud, seguridad social, derecho a viviendas, a pensiones y jubilaciones, a seguros de trabajo, entre otros.

Las políticas de transferencia de renta están ubicadas en el campo de la asistencia social en Brasil<sup>8</sup>. En la bibliografía consultada han sido blanco de diferentes denominaciones: políticas de renta mínima, de garantía de renta mínima, de garantía de renta, de transferencia económica condicionada. Decidí para este trabajo utilizar la denominación “políticas de transferencia de renta”, entendidas como aquellas que independientemente de la previa contribución, están destinadas a efectuar una transferencia monetaria a familias pobres, consideradas así a partir de un determinado corte de renta per cápita familiar y cuya transferencia monetaria está condicionada al cumplimiento de cierto tipo de actividades relacionadas -en este caso- con la asistencia de los beneficiarios a ciertos grados de educación y a los centros de salud.

---

<sup>8</sup> Con la intención de no confundir, es preciso aclarar que las políticas de transferencia de renta están fundadas sobre el derecho social de la asistencia concebido sin previa contribución, sin embargo no son éstas específicamente un derecho constitucional garantizado. Se apoyan en el derecho social de la asistencia que tiene en su concepción el principio de la universalidad para todos las que la necesiten.

## 2.1 Debate de políticas de transferencia de renta en Brasil

El tema de los programas de transferencia de renta apareció por primera vez en el Brasil en la década de los setenta. El precursor en pronunciar el tema públicamente fue Antonio Maria del Silveira. En su artículo: “La redistribución de la renta”<sup>9</sup>, propone para enfrentar la pobreza una política de la redistribución de renta a través del impuesto de renta negativo. Este impuesto parte de la definición de una renta mínima y se puede entender como contrario al impuesto de renta progresivo, es decir, si en este último principio de la progresividad<sup>10</sup> justifica que los individuos que reciban renta superando el mínimo establecido deberán pagar impuesto de renta con los mismos esfuerzos. Aquí la progresividad del pago tiene una relación directa en función del nivel de renta de los individuos, pagan más quienes más renta ganan.

El impuesto de renta negativo deriva también de la definición de una renta fijada exógenamente (nivel de pobreza, indigencia), pero es dirigido a aquellos individuos en los que su nivel de la renta no alcanza el mínimo establecido, por lo tanto recibirán una complementación económica que supere la renta mínima fija.

La propuesta de garantía de la renta mínima de Antonio Maria da Silveira, en términos generales, estaba dirigida los individuos que no alcanzaran un nivel de ingresos que les garantizaran la sobrevivencia. En estas condiciones, ellos deberían tener derecho a la protección a través de la garantía de renta estableciendo un piso mínimo que estaría desvinculado del trabajo, o del estado civil. Recomendaba que la inclusión de la renta mínima garantizada fuese gradual, seleccionando en el principio de entre los pobres a los ancianos y avanzar por estratos de edad hasta llegar a los más jóvenes.

---

<sup>9</sup> DA SILVEIRA, Antonio, M. “Redistribuição de renda” en *Revista brasileira de economia*, vol. 29, no. 2, 1975

<sup>10</sup> Em Brasil, la Constitución de 1988 establece que el impuesto de renta exige obediencia al principio de la progresividad, expresada en el artículo 153, § 2, I: "o imposto previsto no inciso III (imposto de renda e proventos de qualquer natureza) será informado pelos critérios da (...) e da *progressividade*, na forma da lei".

El segundo registro fue tres años más tarde. En 1978 Edmar Bacha y Mangabeira Unger en el libro: “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil”, paralelo a su tesis sobre la democracia política, exponen que ésta para sobrevivir debe funcionar en un cuadro que limite los extremos de la desigualdad y no abandone a la mayor parte de los ciudadanos en la miseria. Con datos del censo de 1970 que registraban que el 36% del total de la renta de las personas se encontraban en las manos del 5% de las familias más ricas del país y que el 10% de las familias más ricas retenían 49% de la renta del país. (Bacha e Unger, 1978: 17-18) Los autores colocan la pregunta “¿Qué instrumentos deben ser utilizados para imponer una redistribución? Su alternativa también estuvo en el impuesto de renta negativo.

En 1991 el tema de la garantía de renta mínima se materializa en la propuesta de ley denominada: “Programa General de Renta Mínima” (PGRM) que elaboró el Senador Eduardo Suplicy<sup>11</sup> del Partido de los Trabajadores. La propuesta introducía una garantía de renta mínima a través el impuesto de renta negativo. Estaba dirigido para personas con 25 años de edad o más, que tuvieran una renta mensual inferior a cierto nivel de renda<sup>12</sup>.

Los beneficiarios tendrían derecho de recibir una renta complementaria igual al 30% (o hasta el 50%, dependiendo de la disponibilidad de los fondos y de la evolución del programa) de la diferencia entre ese valor (renta mínima establecida) y su nivel de renta. El PGRM sería implantado gradualmente, incluyendo al principio a las personas mayores de 60 años, cubriendo anualmente otros sectores de edad hasta atender a todo el público blanco en el octavo año de ejecución.

---

<sup>11</sup>Suplicy (2002) Es importante registrar que el Senador Eduardo Suplicy, ocho años después de presentar la propuesta del Programa de Garantía de Renta Mínima, madura la idea y en 2001 presenta la propuesta de “Renta Básica de Ciudadanía”, que es una renta básica condicional, dirigida a todos los brasileños. Fue aprobada por el Congreso en 2003 y sancionada por el Presidente Lula el 08 de enero de 2004. Esta propuesta será detallada en un apartado posterior.

<sup>12</sup> El proyecto de ley consideraba como rango mínimo Cr\$ 45,000 (cuarenta e cinco mil cruzeiros)

Este proyecto contempla la celebración de convenios con estados y municipios, dirigiendo sus objetivos a la fiscalización y a la implementación de programas del entrenamiento de mano de obra que tienen como fin amplificar la oferta de servicios y de bienes de consumo populares. Paralelamente propone la desactivación gradual de políticas que fuesen consideradas necesarias, de manera que los recursos destinados a éstas, se transformen en fuente de financiamiento del PGRM. Este proyecto de ley fue aprobado el mismo año en el Senado, pasó a la Cámara de Diputados a la Comisión de Finanzas y Presupuesto, donde no completó su aprobación.

El rumbo de los debates de los programas de la garantía de renta cambió con las propuestas del economista José Márcio Camargo. En los artículos publicados en el periódico Folha de São Paulo<sup>13</sup> introduce nuevos elementos a la discusión, que hasta este momento, no habían sido considerados centrales y que merecen señalarse porque de esta concepción deriva el diseño de los programas de transferencia de renta que se han institucionalizado en Brasil.

Camargo reconoce que en las familias pobres con renta familiar muy baja, los niños entran al mercado del trabajo para conseguir el dinero que represente una renta extra para la familia. Desde esta apreciación, Camargo propuso dos cambios centrales: 1) consideró mejor que la garantía de una renta fuese dirigida para la familia y no para el individuo y, 2) que la transferencia monetaria estuviese relacionada a las oportunidades de educación con la intención de romper con el carácter asistencial introduciendo un elemento estructural, y romper también con el ciclo intergeneracional de la pobreza.

## **2.2 Programas municipales**

Los cambios de Camargo fueron incorporados en el diseño de los programas de transferencia de renta en Brasil. En 1994 surgieron iniciativas de este tipo de programas dirigidas a familias con niños y adolescentes, con una renta familiar debajo de medio

---

<sup>13</sup> Camargo, Jose Márcio, Folha de SP, 26 de dezembro de 1991; Os miseráveis, 28 de março de 1993; e Os miseráveis 2, 12 agosto de 1995.

salario mínimo per cápita. Las experiencias pioneras fueron en municipios del estado de São Paulo: Campinas en 1994, Riberão Preto y Santos en 1995. Brasília, como capital del país, en 1995.

Desde entonces otros municipios como São José dos Campos, Belém, Belo Horizonte, Mundo Novo, Blumenau, Jundiaí, Campinas, Piracicaba, Caxias do Sul, São Paulo (Suplicy, 2006:87) instituyeron programas con variaciones en su diseño, pero con base en el mismo principio: proporcionar una ayuda monetaria compensatoria ligada a una política estructural como la educación.

La idea que prevalece en este tipo de políticas atiende dos objetivos principales: aliviar a corto plazo algunos efectos de la pobreza transfiriendo una compensación monetaria que permita a los niños y a adolescentes continuar estudiando, y a largo plazo, interrumpir el círculo vicioso de la pobreza, reconociendo que en una familia pobre donde los padres carecen del nivel de escolaridad y de formación profesional –que les permita obtener un salario digno- los hijos pueden también interrumpir sus estudios para aportar a la familia un ingreso de renta, situación que llevará a excluirlos de la educación, de oportunidades de trabajo mejores y de beneficios y ventajas sociales ligados a un contrato de trabajo.

### **2.3 Programas federales**

Durante el período en que estuvo detenida la propuesta del senador de Suplicy en la Cámara de Diputados fueron presentados nuevos proyectos de ley en la Cámara de Senadores, proponiendo que se instituyera el proyecto de “Renta Mínima” o “Bolsa-Escola” asociado a la educación. Las iniciativas fueron de los diputados: Nelson Marchezan (Partido Social-Democracia Brasileira), Chico Vigilante (Partido del Trabajo), Peter Wilson (Partido del Trabajo); senadores: Ney Suassuna (Partido MDB-PB), Renan Calheiros (PMDB-AL) y José Roberto Arruda (PSDB-DF).

De estos proyectos, surgió en 1997, durante el primer mandato del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, la ley ordinaria 9533 que autorizó al Poder

Ejecutivo a conceder apoyo financiera a los municipios que programas de garantía de renta mínima asociados a acciones socioeducativas. La Unión otorgaba el cincuenta por ciento del valor total de los programas municipales, con excepción de una parcela de 4% que sería utilizada en la cobertura de gastos administrativos. El municipio, por separado o unido con el Estado, sería responsable por el otro cincuenta por ciento.

Esta ley dio la prioridad a los municipios con ingresos tributarios por habitante – incluidas las transferencias constitucionales garantizadas- inferior a la respectiva media estadual<sup>14</sup>, y con renta familiar por habitante inferior a la renta media familiar por habitante del Estado, contemplando extender gradualmente el apoyo de 1998 hasta el 2002 a todas los municipios que lo necesitaran<sup>15</sup>.

Los recursos federales fueron transferidos mediante convenio con el municipio y si fuese el caso, con el estado, estipulando en el acuerdo en los términos de la legislación vigente, la forma de seguimiento, el control y el fiscalización del programa municipal. El valor concedido era de R\$15,00 (quince reales) por número de dependientes entre cero y catorce años. Los requisitos eran: I – renta familiar per cápita<sup>16</sup> inferior a medio salario mínimo; II – hijos o dependientes menores de catorce años; III – comprobación, por los responsables, del registro en la escuela y de la frecuencia de todos sus dependientes entre siete y catorce años en escuela pública o en programas de educación especial.

Este programa fue implementado a través de convenios entre el gobierno federal y los municipios. Para establecer un convenio se necesitaba que: 1) la Cámara Municipal aprobara una ley sobre el programa y su reglamentación; 2) el municipio debería hacer un levantamiento del número de beneficiarios y del costo del programa; 3) debía quedar

---

<sup>14</sup> Según un levantamiento hecho por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, con base en el Censo de 1991, 3360 municipios estarían encuadrados en esas condiciones.

<sup>15</sup> El artículo 8º. enunciaba: El apoyo de la Unión a los programas municipales será extendido gradualmente de 1998 hasta el año de 2002.

§ 3º A partir del quinto año, habiendo disponibilidad de recursos y considerando los resultados del programa, el Poder Ejecutivo lo extendería para todos los municipios brasileños y para el Distrito Federal.

<sup>16</sup> La ley contemplaba para el cálculo de la renta familiar los valores concedidos a personas que ya gozaran de programas federales instituidos de acuerdo con preceptos constitucionales, tales como Seguridad rural, Seguro de desempleo, Renta mínima a ancianos y deficientes, así como programas estatales y municipales de ahorro.

consignado en el presupuesto municipal los recursos correspondientes sobre las contrapartidas que implementaría el municipio; y 4) debía crearse un Consejo con la participación de la sociedad civil para dar seguimiento al programa (podría delegarse esta función a algún consejo ya existente).

En enero del 2001, había 1624 municipios que habían firmado convenio con el Ministerio de Educación para implementar el PGRM, beneficiando a 1,03 millones de familias, y transfiriendo R\$ 1672,7 millones por año (Relatório, 2002). El valor medio del beneficio era de R\$38,00 para la familia” (Silva, 2004: 103). Una de las características a resaltar es que el diseño del programa no motivó la participación de los Estados, ya que durante el periodo de su existencia no existió un convenio estatal establecido con el Gobierno Federal.

Importante es señalar que la participación del gobierno federal en programas de transferencia de renta a través de esta ley no significó la institucionalización de un programa federal, sólo la transferencia de recursos para los municipios que institucionalizaron programas de transferencia de renta dirigida a la educación y que no lograban pagarlos integralmente. Los municipios continuaban teniendo la competencia de de crear el diseño e implementar el programa, adhiriéndose a la prerrogativa de solicitar transferencia de recursos. De modo que los municipios que aceptaron cumpliendo los requisitos enunciados en el párrafo anterior, así como las normas que marcaban los convenios, además de atender el criterio de estar entre los municipios más necesitados, podrían implementar programas de transferencia de renta con la ayuda financiera del gobierno federal.

Cabe para decir que esta ley no favoreció a la institucionalización amplia de una política que incorporase diversos sectores y políticas complementares como estrategia de combate a la pobreza. Continuaba persistiendo una visión sectorial (solamente la educación), enfocando a los municipios más pobres del país para ser beneficiados de recursos.

Esta selección de municipios con base en los criterios de pobreza traía consecuencias que repercutían en la implantación de un programa de transferencia de renta nacional integral y articulado al condicionar el beneficio monetario sólo a ciertos municipios, entre ellos los más pobres, sin embargo, en esta selección existía un problema puesto que los municipios más pobres poseen una menor capacidad financiera para prestar en dinero o en forma de acciones socio-educativas, las contrapartidas correspondientes, además de poseer un mayor porcentaje de población en situación de pobreza.

De esta manera, al estar diseñado el PGRM bajo un esquema de porcentaje fijo de contribución financiera por parte de la Unión, sin considerar la verdadera capacidad financiera que pudiese aportar el municipio (que no necesariamente hubiese sido del 50%), este programa estaba penalizando a los municipios más pobres (ubicados en el Nordeste) que no tendrían las capacidades económicas y administrativas para cumplir con las contrapartidas exigidas, por lo tanto no podrían participar del programa. En otro caso de adherir un convenio con el gobierno federal para recibir las transferencias del programa, tendrían que reducir sustancialmente el número de beneficiarios para adecuar los costos del programa a su disponibilidad financiera.

El PGRM duró menos de dos años. La ley no. 9533 que lo instituyó en diciembre de 1997, fue reglamentada hasta el 03 de junio de 1998 y su implementación tuvo inicio efectivo a partir de marzo de 1999.

Multiplicadas las experiencias en los municipios y estados, los programas de transferencia ganaron un espacio considerable en la agenda federal y en 2001 surge el programa federal Bolsa-Escola.

En este mismo año, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso tuvo la intención de crear una “Red de protección social”, término usado para la administración del entonces presidente para las acciones y programas, que al lado de los programas sociales destinados a la sociedad, serían dirigidos a los más pobres de entre los pobres.

Aún cuando no todos habían sido creados en la administración del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fueron doce programas que integraron esta red, el denominador común era la transferencia de renta para los beneficiarios que estuviesen por debajo de la línea de pobreza.

Los programas que destinaban una renta mensual para la población desempleada eran:

1. Abono Salarial (1970),
2. Seguro Desempleo (1986),
3. Bolsa Trabajo (1998)

Programas que destinaban una renta mensual para ancianos

4. Renta Mensal Vitalicia
5. Previdencia Social Rural (1969) Otorga una renta mensual al trabajador rural en edad de recibir pensión, que no tuvo garantías sociales
6. Beneficio de Prestacao Continuada (1993 y puesto en ejecución en 1996)

Programas dirigidos a niños que asistían a la escuela

7. Programa de Erradicación del trabajo infantil - PETI (1996),
8. Bolsa Escuela (2001)
9. Bolsa Alimentación (2001), (también fue dirigido para los hijos que estuvieran en periodo de gestación y de amamantamiento).

Programas para jóvenes en la situación del riesgo social

10. Programa Agente Jovem (2001);

Programas para que los pequeños agricultores afectados por la seca del nordeste

11. Seguro Safra (Siembra segura) (2002);

Programa concedido para la compra del gas de la cocina

- 12 Programa Auxilio-Gas (2002),.

Un programa federal más, creado en 2001, fue el “Cadastro Único” (Registro Único). Nació con el propósito de registrar a las familias con renta per cápita de medio salario mínimo y de servir a todas las agencias públicas federales para la concesión de programas enfocados del carácter permanente.

Los programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás (creados en gobierno del ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso) y el Programa Cartão Alimentação (creado durante el gobierno del Presidente Lula), fueron unificados dando origen al programa Bolsa Familia<sup>17</sup>.

Las características principales cada uno de éstos antes de la unificación eran las siguientes:

---

<sup>17</sup> El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil – PETI no fue integrado en Bolsa Familia en su inicio sino hasta el 28 de diciembre de 2005 mediante Portaria de integración (documento administrativo) Fue creado en 1996 como proyecto piloto, dirigido a familias que tenían hijos de 7 a 14 años que trabajaban en actividades pesadas o de riesgo y que recibían menos de medio salario mínimo per cápita, con derecho a recibir R\$25,00 en las áreas rurales o R\$ 40,00 en las áreas urbanas. Este programa era responsabilidad del Ministerio de Previdência e Assistência Social. A partir de 2003 pasa a ser responsabilidad del Ministerio de Assistência e Promoção Social e atualmente do Ministério de Desenvolvimento Social

## 2.4 Características de los programas de transferencia de renta federales antes de Bolsa Familia

**Cuadro 1. Programas de transferencia de renta federales antes de Bolsa Familia**

	<b>BOLSA ESCOLA</b>	<b>BOLSA ALIMENTAÇÃO</b>	<b>AUXÍLIO GAS</b>	<b>CARTÃO ALIMENTAÇÃO</b>
<b>Objetivo</b>	Combatir la evasión escolar y el trabajo infantil	Combatir la mortalidad y la desnutrición infantil	Subsidiar el precio del gas de cocina	Garantizar a personasl em situación de inseguridad alimenticia, recursos financieros o alimentos em especie.
<b>Historia</b>	Creado por la ley n° 10.291 en abril/2001, y reglamentado por los Decretos no. 3.823/01 y 4.313/02.	Instituído por la Medida Provisória n° 2206, de 10/08/2001, y reglamentado por el Decreto n° 3934, de 20/09/2001	Creado por la Medida Provisória no. 18 en 2001, convertido em Leiy no. 10.453 einstituído por el Decreto 4.102, de 24/01/2002.	Creado pela Medida Provisória n° 108, de 27/02/2003, y reglamentado por el Decreto n° 4.675, de 16 de abril de 2003. Fue convertido em Ley n° 10.689, de 13 de junio de 2003.
<b>Público beneficiado</b>	Niños de 7 a 15 años	Niños de 0 a 6 años, gestantes y madres em período de amantamiento com riesgo nutricional <sup>18</sup>	Familias de baja renta perjudicadas con el fin del subsidio al precio del gas de cocina.	Persona o família com renta familiar mensual per cápita de hasta medio salario mínimo.
<b>Criterios de selección</b>	Familias com renta familiar mensal <i>per cápita</i> inferior a R\$90 y com niños de 7 a 15 años	Familias com renta mensual <i>per cápita</i> inferior a medio salario mínimo y com niños de 0 a 6 años, gestantes y madres em período de amantamiento com riesgo nutricional	Familias com renta mensual <i>per cápita</i> inferior a medio salario mínimo	El beneficiado debía estar incluído en el Cadastro único, teniendo prioridad los municipios de la región del semi-árido y las áreas con población sujeta a la inseguridad alimenticia

<sup>18</sup> Se podían adherir todos los municipios brasileños teniendo prioridad los que pertenecían a los 14 Estados de Menor Índice de Desarrollo Humano – IDH y los que pertenecían a micro regiones de los otros estados, que presentaran un IDH menor o igual a 0,500

	<b>BOLSA ESCOLA</b>	<b>BOLSA ALIMENTAÇÃO</b>	<b>AUXÍLIO GAS</b>	<b>CARTÃO ALIMENTAÇÃO</b>
<b>Beneficios</b>	R\$ 15 por beneficiado, máximo 3 personas.	R R\$ 15 por beneficiado, máximo 3 personas.	Pago bimestral de R\$ 15,00 mensuales por familia.	R\$ 50 mensuales <sup>19</sup> pagados mediante el "Cartao único" o através de acceso a alimentos em especie. Cada família recibiría solo um beneficio (efectivo o espécie) ,
<b>Condiciones</b>	Los hijos asistieran a la escuela (85% de asistencia)	Asistir a los centros de Salud para vacunación y para recibir instrucciones sobre la salud de los hijos.	Estar registrado em el Cadastro Único, o ser beneficiado de los programas "Bolsa Escola" o "Bolsa Alimentação", o ser candidato de estos	
<b>Tiempo del beneficio</b>	2 años	Inicia por 6 meses 2 años	2 años	6 meses, com prorroga de hasta um año y seis meses
<b>Presupuesto público</b>	R\$ 1.532.202.990,00 (diciembre 2002)	R\$ 118.811.565,00 (diciembre 2002)	R\$ 606.903.015,00 (diciembre 2002)	R\$ 290.134.510,00 (diciembre 2003)
<b>Financiamiento</b>	Fondo de Combate a la pobreza	Dotaciones del presupuesto del Ministerio de Salud y del Fondo de Combate a la pobreza	Recursos provenientes de la Contribución de Intervención en el Dominio Económico – CIDE que incide sobre la importación y la comercialización del petroleo y sus derivados, Gas natural y sus derivados y alcohol etílico combustible	Ministerio Extraordinario de Segurança Alimentar e Combate à Fome y también del Fondo de Combate a la Pobreza

<sup>19</sup>El dinero se podia gastar solo em alimentos básicos debiendo llenar los formularios y cuadernos, informando lo que adquirirían.

	<b>BOLSA ESCOLA</b>	<b>BOLSA ALIMENTAÇÃO</b>	<b>AUXÍLIO GAS</b>	<b>CARTÃO ALIMENTAÇÃO</b>
<b>Competências del gobierno federal</b>	<p>Ministério de Educação</p> <p>Establecía convenios de cooperación con los estados disponiendo sobre la participación de éstos en los programas</p> <p>Gestionaba y pagaba los beneficios</p> <p>Organizar y mantener el Cadastro Nacional de Beneficiados<sup>20</sup></p> <p>Otorgar, revisar, suspender o cancelar los beneficios monetarios;</p> <p>Apoyaba con transferencias de recursos<sup>21</sup></p>	<p>O Ministério da Saúde</p> <p>Coordinación, seguimiento, evaluación y control del programa</p> <p>Fijaba el número de becas disponibles para cada municipio de acuerdo con los estudios socio-económicos, epidemiológicos y nutricionales</p>	<p>O Ministério de Minas e Energia</p> <p>Coordinación, seguimiento, evaluación y control del programa</p> <p>-Establecía convenios de cooperación con los estados, disponiendo en el municipio las formas de divulgación, supervisión, seguimiento y evaluación</p>	<p>O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome</p> <p>-Formulación, coordinación, seguimiento, evaluación y control de las acciones</p> <p>- Establecía acuerdos de cooperación con los estados, DF y ciudades para ejecutar el programa</p>

<sup>20</sup> Cadastro Nacional de Beneficiários, comprende los registros municipales de familias beneficiadas seleccionadas por el municipio con base a los datos del Cadastro Único do governo federal. Se constituye como el instrumento básico para implementación del Programa Bolsa-Escola. Es importante mencionar que el gobierno federal a través de la Secretaría del Programa Nacional de Bolsa-Escola podía delegar a los municipios la organización y el mantenimiento del Cadastro Nacional de Beneficiários y también la capacidad de conceder, a la revisión, suspender o cancelar las ventajas monetarias

<sup>21</sup> El gobierno Federal para transferir los recursos a los gobiernos locales entregaba cuotas al Fondo de Participación de los Municipios o al Fondo de Participación de los Estados e del Distrito Federal, exigiendo entre las condicionalidades que los municipios implementasen actividades socio-educativas de apoyo a los actividades escolares; actividades de alimentación y prácticas deportivas y culturales en horarios complementares a las aulas.

	<b>BOLSA ESCOLA</b>	<b>BOLSA ALIMENTAÇÃO</b>	<b>AUXÍLIO GAS</b>	<b>CARTÃO ALIMENTAÇÃO</b>
<b>Competencia de los municipios</b>	<p>Elabora la ley</p> <p>Colabora con el registro de las familias</p> <p>Firma los términos de Adhesión</p> <p>Crea el Consejo de Control Social</p> <p>Designa órganos responsables por el registro y la frecuencia a la escuela</p>	<p>Implementación</p> <p>Otorga las acciones de salud y las actividades educativas para los beneficiados</p>		<p>Instalar el Comité Gestor local – CGL ,( la composición y funcionamiento serían definidos por el Gabinete del MESA) para permitir los agentes de manejos locales.</p> <p>Supervisar, seguir y evaluar al CGL</p> <p>Colocar en el Cadastro único a los individuo y familias elegibles</p>
<b>Participación social</b>	<p><i>Conselho Municipal “Bolsa Escola”</i> (50% de sociedad civil)</p> <p>Aprueba la lista de familias beneficiadas y la Lista de frecuencia en la escuela</p> <p>Daba seguimiento y supervisión en las escuelas con funciones de orientación, información y movilización de las familias</p>	<p><i>“Conselho Municipal de Saúde”</i></p> <p>Homologa la adhesión del municipio al programa y las inscripciones, renovaciones y exclusiones de los beneficiados, teniendo poder de veto.</p>		<p>Comité gestor integrado por 2/3 partes de la sociedad y 1/3 parte del gobierno.</p> <p>Función: Selección de las familias, revisión del Cadastro y Control de gastos de los beneficiarios</p>

En resumen, los cuatro programas compartieron la lógica de los principios de los programas de transferencia de renta que se han puesto en ejecución en el Brasil: funcionar como políticas compensatorias de renta para los más pobres concediéndoles un beneficio monetario sin contribución previa, permitiéndoles durante el tiempo que durara el beneficio sobrepasar la línea de pobreza definida, y vinculando el beneficio a una serie de políticas y programas, así como a derechos universales como la salud y la educación, en el caso de Bolsa Escola y Bolsa Alimentação, y el derecho a la alimentación en el caso del Programa Cartão Alimentação. El programa del Ayuda-Gas, aunque dirigido al mismo perfil del público blanco no estaba vinculado con políticas más amplias o condicionalidades, como los anteriores.

Con respecto a las competencias administrativas, los diferentes Ministerios creaban sus propios programas, firmando, si era el caso, convenios con los gobiernos locales para después evaluar su ejecución. El gobierno municipal seleccionaba a los beneficiarios dentro de las bases del Cadastro Único del gobierno federal en acuerdo con los Consejos de Participación social establecidos. Debían cumplir los municipios con las cuotas de registro que les marcaba el gobierno federal dependiendo el número de beneficiados del presupuesto transferido. Además de la implementación, los municipios ofrecían los servicios de educación, salud y otras acciones y programas complementares.

La última ley aprobada relacionada a este tipo de políticas es la “Renda Universal de Cidadania” Fue presentada en 2001 por el senador Eduardo Suplicy del Partido de los Trabajadores. Básicamente, concibe a la renta como derecho de todos los brasileños residentes en el país y extranjeros que residan por lo menos cinco años en Brasil. La incorporación al programa será en etapas, a criterio del Poder Ejecutivo, priorizando los sectores mas necesitados de la población. El beneficio será igual al valor para todas las personas, pudiendo otorgarse en partes iguales y mensuales, iniciando con una cantidad significativa<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> La ley 10.835 2004 de la Renda Básica de Cidadania fue aprobada por el Congreso en 2003 y sancionada por el Presidente Lula el 08 de enero de 2004. La ley que creó el programa Bolsa Familia fue aprobada un día antes, el 17 de diciembre de 2003

## Capítulo 3

### Problemas

#### 3.1 Definición de problemas

Los problemas son el primer flujo del modelo de Multiple Streams. Siguiendo este marco, en el primer flujo se analiza de qué forma ciertos temas son reconocidos como problemas y por qué determinados problemas pasan a ocupar la agenda y no otros. Para ello se establece una diferencia fundamental entre condición y problema. La primera es una situación percibida que no lleva a los formuladores de políticas a hacer algo como reacción. Las condiciones se convierten en problemas sólo cuando los formuladores de políticas públicas creen que deben realizar acciones concretas, cuando se tornan evidentes y capturan la atención de los participantes. Para Kingdon (1995) las condiciones se transforman en problemas a través de mecanismos que establecen valores y comparaciones. Los mecanismos que sugiere utilizar en el análisis son: a) indicadores; b) acontecimientos, crisis y símbolos; c) feedback de acciones gubernamentales.

Antes de analizar los indicadores escogidos, lo primero fue reconocer qué tipo de problema fue definido e identificado en torno a los programas federales de transferencia de renta que ya existían. En los documentos analizados y en las entrevistas hechas, encontramos que la idea que representa el problema principal era “la fragmentación que presentaban los programas de transferencia de renta federales”. Es a partir de esta delimitación que son explicadas una serie de consecuencias que impactan también en situaciones problemáticas en la gestión, implementación y efectividad de estos programas.

Es importante reconocer que el flujo de reconocimiento de problemas (problems stream) no lleva necesaria, ni inmediatamente a la presentación del flujo de alternativas de solución (policy streams). Cada uno de estos flujos son independientes, pueden aparecer en diferentes momentos sin guardar inclusive una lógica secuencial, primero problemas y después soluciones. La independencia puede llevar a plantear soluciones sin que existan

problemas evidentes o claramente reconocidos, ésta es la premisa principal del modelo de “Garbage Can” en el que se basa Kingdon. Por lo tanto, para que un problema sea definido y sea planteada una solución, o viceversa, debemos ligarlo con el flujo de la dinámica política (political stream) y con las ventanas de oportunidad que abren espacio para que un determinado problema entre a la agenda de gobierno.

En los siguientes apartados analizo como las condiciones se transformaron en problemas, cómo fueron descritos, y que otras condiciones problemáticas fueron ligadas al problema general.

Existe en Brasil una grande producción de textos que tratan el tema de programas de transferencia de renta. Abordados desde diferentes dimensiones, la literatura sobre este tema ha sido muy diversa, los programas han sido estudiados desde el ámbito municipal y también federal.

Se buscaron en los textos, entrevistas y diagnósticos seleccionados para este flujo, las problemáticas que los autores de los mismos reconocían en los programas de transferencia de renta federales. El problema principal se refería a la idea de existir “una fragmentación de los programas de transferencia de renta”. De esta condición de fragmentación se ligan un número mayor de condiciones que presentaban los programas de transferencia de renta y que fueron desmenuzadas en varias condiciones problemáticas que debían ser atendidas.

Una de las ideas centrales reconocidas fue que ante este problema de “fragmentación de los programas de transferencia de renta” encontramos ligada la idea de “unificación de los programas de transferencia de renta”.

Con respecto a la situación de los programas de transferencia de renta federales encontramos dos indicadores relevantes que resaltaron la idea general de “fragmentación de los programas” y que fueron ligados a las problemáticas que tenían éstos, específicamente presentamos las recomendaciones explícitas sobre los problemas que

debían resolverse en torno a los programas de transferencia de renta federales, que fueron reunidos en el análisis (relatório) hecho por el equipo de transición designado por el Presidente Lula antes de tomar mandato de su cargo, en diciembre de 2002.

El segundo indicador fue elaborado en el 2003, por el Tribunal de Cuentas de la Unión. Se trata de la evaluación hecha sobre el “Cadastro Único” (Registro único), programa federal creado en 2001 para registrar y llevar el control de todos los beneficiarios de los programas de transferencia de renta federales, por lo que, los problemas señalados en esta evaluación guardaban una relación directa en la implementación de los programas de transferencia de renta federales.

### **3.1.1 Indicadores de los programas de transferencia de renta federales**

El informe-diagnóstico del gobierno del grupo de Transición<sup>23</sup>, es el primero de los indicadores cualitativos donde se reconoce que la “fragmentación de los programas” tiene una serie de consecuencias que perjudican la efectividad del programa. Fue elaborado por el equipo de transición del gobierno de presidente Lula, antes de asumir su cargo, durante el tercer trimestre de 2002. En el diagnóstico fueron evaluados los programas sociales del gobierno anterior. Se señalaron el conjunto de problemáticas existentes, la necesidad de unificación de los programas de transferencia de renta federales y las alternativas de solución para superar la problemática.

Este diagnóstico específico fue redactado por la Socióloga Ana Fonseca, quien participó de este equipo contando con una experiencia amplia en los programas de transferencia de renta en el nivel municipal, específicamente en Campinas, Sao Paulo, y en el propio municipio de Sao Paulo. Fue Fonseca quien posteriormente fue incorporada al gobierno el 2003, siendo el actor principal que promovió la unificación de los programas durante la etapa de negociación con los diferentes Ministerios para la formulación de una nueva propuesta, y quien posteriormente fue nombrada para coordinar la Secretaría Ejecutiva,

---

<sup>23</sup> El diagnóstico fue consultado em SILVA, Et. Al. (2004), p.p. 132-134

instancia creada para implementar la unificación de los Programas de Transferencia de Renta, cristalizada en el nuevo programa: Bolsa Familia.

En el diagnóstico se destacaron los siguientes problemas:

- Fragmentación de los programas y hasta competitividad entre los diferentes sectores responsables de cada uno de éstos.
  
- Ausencia de coordinación general de los programas con resultados negativos en la implementación de las acciones, generando desperdicios de recursos, cuya consecuencia mayor es una limitada efectividad en los resultados de esos programas.
  
- Ausencia de una planeación gerencial, de modo que cada programa tiene un gerente de Ministerio o Secretaría sin la comunicación debida.
  
- Existencia de competencia entre programas con objetivos y públicos blanco superpuestos, como sucede con los programas de Erradicación del trabajo infantil PETI, Bolsa-Escola y Bolsa-Alimentação, implementados por tres Ministerios distintos (asistencia social, educación y salud) generando algunas veces tratos diferenciados, inclusive en el valor del beneficio, lo cual lleva a la competencia entre instituciones.
  
- Carencia de una estrategia más amplia que garantice la autonomización de las familias después de la desconexión de los programas (puertas de salida), verificando que no están vinculados a los programas de transferencia de renta otros programas y acciones como proyectos de desarrollo local, cooperativas, bancos del pueblo, que ofrezcan opciones reales para la autonomía de las familias.
  
- Introducción de un elemento innovador en el ámbito de las políticas sociales, como la transferencia de renta independiente de una contribución previa, sin que hayan sido superados los problemas tradicionales en la gestión de esas políticas que siguen el mismo

modelo de fragmentación, sectorialización, desarticulación y sobreposición, pulverizando las acciones y elevando los costos medios de las operaciones.

- Relación problemática con los municipios en lo referente a las contrapartidas que deben ser ofrecidas por las Prefecturas (gobiernos municipales), donde existe una disminución de éstas en los municipios pobres en relación a aquellos con mejores condiciones presupuestarias y de personal, teniendo consecuencias en la puesta en práctica de los programas y en la eficacia de sus resultados.

- Establecimiento de metas para los programas, todavía los considerados universales como Bolsa-Escuela no llegan a cubrir el número potencial de beneficiarios, siendo criterio básico el límite establecido para el presupuesto que se dispone.

- Los programas son implementados en su gran mayoría por un personal que no integra los cuadros efectivos de los sectores respectivos, contratados por fuera, no permiten el desarrollo de una cultura institucional, de la profesionalización y de la continuidad de las acciones.

- El presupuesto colocado es insuficiente, provocando que el público blanco no sólo sea atendido totalmente, sino que ubica el valor monetario en un rango mínimo risible, incapaz de producir impactos significativos en la población beneficiaria.

- Identificación de problemas en el Cadastro Único (software desarrollado por la Caja Económica Federal - CEF), destacando que es un programa diseñado para los municipios de pequeño porte (cerca de 500 familias); el programa rechaza la importación de datos registrados de otras fuentes; centralización de los datos en la Caixa Económica Federal; formulario complejo, llenado en poco tiempo y sin la capacitación debida del personal; el programa no presenta el módulo de la atención y de la actualización. El Cadastro Único ha sido punto de estrangulamiento en a implementación de los programas de transferencia de renta, inclusive para selección de las familias que deben ser de hecho

localizadas por esos programas, demandando un grande esfuerzo para hacer correcciones.

Otro indicador directamente ligado a los problemas de los programas de transferencia de renta federales, fue elaborado en 2003 por el Tribunal de Cuentas de la Unión, en la evaluación hecha sobre el programa “Cadastró Único”<sup>24</sup>.

En el 2003, momento de realización de la auditoría, las acciones del registro eran coordinadas por la Secretaria de Asistencia Social – SEAS, vinculada al Ministério de Previdência e Assistência Social. Los resultados fueron: a) deficiencia en la unicidad, b) falta de coordinación entre municipios y entre áreas de gobierno, c) se encontraron las mismas personas inscritas en varios cadastros (registros), d) errores en la focalización del público blanco, principalmente por el hecho de no poder presentar cuentas de comprobación de renta, e) falta de actualización y mantenimiento, y f) deficiente información del Ministerio de Asistencia con los municipios, específicamente en la ausencia previa de consulta a éstos sobre las acciones del registro<sup>25</sup>.

### **3.1.2 Análisis de los indicadores**

Consideramos que la fragmentación de los programas de transferencia de renta es la idea general y el problema principal del que se desprenden otras problemáticas mencionados en el diagnóstico elaborado por Ana Fonseca. Es sobre la fragmentación de los programas federales que derivan una serie de problemáticas que atañen a este tipo de políticas, y del que se construye una argumentación causal que opta por la necesidad de “unificación”. Por lo tanto la argumentación de la problemática se va creando con base a

---

<sup>24</sup> El Cadastro Único (Registro Único) fue un programa creado durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso con la finalidad de registrar a las familias con renta per cápita de medio salario mínimo y servir a todos los órganos públicos federales para la concesión de programas focalizados de carácter permanente, excepto aquellos administrados por el Instituto Nacional del Seguro Social – INSS y por la empresa de Procesamiento de datos de la Previdência Social – DATAPREV. En ese tiempo el Cadastro Único era ejecutado por los municipios y coordinado por el Ex-Ministerio de Asistencia y Promoción Social

<sup>25</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: 2003

un problema principal que afecta en la dimensión administrativa, y sin duda la social, al no al no restringir las problemáticas únicamente a medidas técnicas.

Los problemas detectados en el diagnóstico sobre el problema de la fragmentación de los programas federales de transferencia de renta y algunas de sus consecuencias, habían sido señalados también por la comunidad académica.

El seguimiento era inevitable. Las políticas de transferencia de renta en el contexto de las políticas sociales adquirieron un lugar relevante que se posicionó como el paradigma existente para combatir a la pobreza y la desigualdad por varios elementos. En principio, porque su diseño atendía a los diagnósticos<sup>26</sup> que señalaban la urgencia de atender la alta desigualdad de renta, que fue considerado, como el principal determinante de la pobreza en Brasil<sup>27</sup>. Segundo, por innovar con la introducción de la transferencia monetaria sistemática sin contribución -en un contexto de descentralización para el país-, lo que representa para los beneficiarios, una mejoría (mínima) inmediata en su renta. Tercero, por ligar el beneficio a derechos sociales universales en Brasil (educación y salud). Y por último, por incorporar (algunos casos en el diseño y otros en la práctica) otro tipo de políticas complementarias que permitirían a los beneficiarios, en un medio plazo, obtener y desarrollar otro tipo capacidades que ayudaran a superar la condición de pobreza.

Lavinias y Varsano (1997) presentaron las problemáticas de desarticulación entre niveles de gobierno que enfrentaban el primer Programa General de Renda Mínima, creado en 1997 por el gobierno federal y los programas de iniciativa municipal<sup>28</sup>. Señalaron en principio, que la distribución de los programas debía ser atribuida al gobierno central,

---

<sup>26</sup> Ver Paes de Barros, et. al. (2000)

<sup>27</sup> Estos estudios ligaban a la pobreza al punto de vista de renta, lo que se denominó como “pobreza relativa”. El problema de situar un valor de renta para establecer parámetros de individuos pobres y no pobres es sabido que es limitado e insuficiente, no obstante ha sido un parámetro derivado del consumo calórico y que ha sido internacionalmente aceptado en función de la homogeneización de parámetros que ha hecho de los límites de la pobreza, un elemento que ayuda para estudiarla en diferentes países a partir de parámetros homogéneos.

<sup>28</sup> Aún cuando los problemas referidos se refieren a una etapa anterior de la implementación de los cuatro programas federales (Bolsa Escola, Bolsa Alimentacao, Auxilio Gás y Cartão Alimentação) de los que trata el diagnóstico, colocamos los problemas detectados por ser elementos que seguían presentes en la relación intergubernamental de los nuevos programas federales con los locales y por señalara también, las problemáticas que presentarían los municipios al no implementar un programa con presencia nacional.

reconociendo que de no ejercer esta función, la acción no coordinada de los gobiernos locales crearían estímulos para migrar (a municipios donde existieran los programas) y problemas de equidad horizontal. Enfatizaban que era un error tener por un lado un programa del gobierno federal que enfrentaba problemas por la insuficiencia de recursos, y por otro lado, un número creciente de municipios que aspiraba a implementar programas locales pero que tendrían pocas oportunidad de mantenerlos -por los problemas referidos- y de reproducirlos en otras localidades, principalmente en aquellas donde la población pobre fuese grande.

Amaral (1999) en el estudio hecho sobre 24 experiencias localizadas en los municipios y su relación con los programas federales de Erradicación del Trabajo Infantil y el Programa Garantía de Renda Mínima, creado en 1997, recomendaba que las acciones en el campo de renda mínima, debían integrarse con las iniciativas del gobierno federal y con las políticas sectoriales.

Autores como Silva et. al (2004) realizaron un estudio para trazar el perfil de los programas Bolsa-Escola estatales y municipales que se implementaban hasta el 2003 en Brasil<sup>29</sup>, en éste reconocieron que la cuestión central que marcaba a estos programas era: “el aislamiento, el paralelismo, la dualidad y el embrionario y problemático esfuerzo de articulación entre los programas de los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal” (Op. Cit., p.145).

Sobre cada una de los problemas reconocidos en el diagnóstico de la transición abundaremos con datos recuperados en la literatura para ampliar la explicación de las problemáticas.

---

<sup>29</sup> El estudio fue realizado por tres Universidades (Programa de Pós-graduação em Serviço Social/PUC-SP); Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas- UFMA e Núcleo de Estudos de Políticas Públicas NEPP/UNICAMP). El total de programas municipales y estatales que lograron identificar fueron 45 en los municipios y 11 en los estados, respondiendo a esta investigación 30 municipios y 7 estados. Cuatro estados (Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul e Sao Paulo) cubrían el 100% de sus municipios, de manera que en términos absolutos la muestra estatal incluía 1,131 municipios, representando cerca del 20% de los 5,561 municipios brasileños. Este estudio, sin embargo, no incluye el número exacto de programas de Bolsa Escola de iniciativa local que se implementaban en Brasil.

*1. Fragmentación de los programas y hasta competitividad entre los diferentes sectores responsables de cada uno de éstos*

Las disfunciones que tenían los programas en la planeación intersectorial, en la coordinación intergubernamental, en la relación interinstitucional, así como en la gestión y en los resultados e impactos, se desprenden del hecho de ser políticas públicas con concepciones generales similares (dirigidas para el combate a la pobreza a través de la transferencia monetaria), con diseños particulares distintos y con una visión e implementación fragmentada, sin tener un eje articulador entre ellas.

Otra argumentación que sostiene que la “fragmentación de los programas federales de transferencia de renta” es el problema principal se debe a que existe una relación causal con la solución planteada por los formuladores y que se refiere a “la unificación de los programas federales de transferencia de renta”, solución que es presentada en el siguiente apartado (alternativas).

De esta forma, la crítica que se hace a la fragmentación y a los problemas que se desprenden de ella son una extensión de los problemas de las políticas sociales brasileñas, específicamente las que se refieren a la organización y a los procesos decisorios de las políticas dirigidas a los grupos vulnerables, Draibe (1998) registra que han sido caracterizadas por su descoordinación de programas y una fuerte centralización en el nivel federal, una fragmentación y descoordinación de acciones, una grande ineficacia en términos de resultados y de impactos y un alto grado de clientelismo, características que influyeron para llegar a la década de los 80’s con un padrón de políticas sociales que excluyeron a una parte considerable de la población, como las poblaciones urbanas pobres y los trabajadores rurales que tenían una vinculación precaria con el mercado de trabajo.

*2. Ausencia de coordinación general de los programas con resultados negativos en la implementación de las acciones, generando desperdicios de recursos, cuya consecuencia mayor es una limitada efectividad en los resultados de esos programas*

El problema de la ausencia de coordinación general, además de los citados, es que existía una visión sectorial para enfrentar las condiciones más urgentes de la pobreza. Diversas instituciones partían de la transferencia de renta para promover la educación, salud, seguridad alimenticia, erradicación del trabajo infantil sin una visión compartida para enfrentar conjuntamente el problema.

Otras consecuencias de la falta de una visión en conjunto, es que cada programa definía sus objetivos, criterios de selección, condicionalidades y también las zonas prioritarias por atender, como el Cartao Alimentación, que priorizó el Nordeste del País por ser esta región la más pobre del país.

Sin embargo, estudiosos de la pobreza en Brasil han presentado las variaciones que ha tenido en el país<sup>30</sup>. Rocha (2005) muestra que cayó drásticamente la participación de los pobres rurales en la pobreza brasileña, pero no sólo por la pérdida de importancia relativa de la población rural, sino debido a la caída de la incidencia de la pobreza rural<sup>31</sup>. En la actualidad “la proporción” de pobres en las áreas metropolitanas es superior a la de las áreas rurales, dejando la pobreza de ser preponderantemente rural para ser preponderantemente metropolitana, siendo Rio de Janeiro y São Paulo, las regiones más urbanas del país. El Nordeste, permanece como “la región” más pobre del país, tanto por la proporción de pobres que es de 28.3% contra 17.7% del Brasil que no es región Nordeste (2002), como por el enorme contingente de pobres que incluye 13.5 millones, que representan el 39% de los brasileños (Op Cit. p. 20).

---

<sup>30</sup> Los parámetros que usa de medida es la renta. La línea que divide a los pobre de los no pobres son compatibles con los usados en la década de los 70's, siendo ajustados monetariamente para llevar en cuenta los cambios en los niveles de precio a lo largo de más de treinta años.

<sup>31</sup> Em el libro “Pobreza no Brasil ao final do que se trata”, Sônia Rocha presenta datos hasta 1999 que reflejan que la pobreza en ese tiempo era más alta em las áreas rurales, estando presente en el 40% de las áreas rurales.

Lo que se desprende de los datos anteriores es que el énfasis y cumplimiento de cada objetivo de los programas, como en el caso del Cartão Alimentação, era reflejo de una visión sectorializada de superación de la pobreza que era atendida en función del tipo de políticas que cada Ministerio tenía. En este caso, un tipo de políticas que priorice la región únicamente en función del nivel de renta, puede correr riesgos y errores de focalización al no considerar que la mayor proporción de pobres del total de las regiones del país (norte, nordeste, centro-oeste, sur y sureste) se encuentran en otros territorios. Las capitales y regiones metropolitanas son las áreas que concentran el 27% de las familias pobres en Brasil.<sup>32</sup>

El número total de familias que estaban incorporadas en los cuatro programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimenacao, Cartão Alimentação e Auxílio Gas) hasta septiembre del 2003 (antes de ser lanzado públicamente el programa), era de 17,208,412. El número representaba un problema si se relaciona este dato con las problemáticas que presentaba el Cadastro Único, descritas al final de este apartado. A estas deficiencias en el Cadastro Único, tendríamos que agregar la superposición del público objetivo (ampliado en el número 4. de este apartado). Estos datos se verificaron en al evaluar los datos de la unificación en el 2004, comprobando que “cada familia estaba incorporada en promedio en 1.8 programa” (Fonseca e Roquete, 2005: 147)

### *3. Ausencia de una planeación gerencial, de modo que cada programa tiene un gerente de Ministerio o Secretaría sin la comunicación debida*

La falta de coordinación intersetorial se expresaba en que los diferentes programas compartían la concepción de ser políticas de combate a la pobreza, pero no implicaban una gestión articulada que centralizara e integrara todas las acciones a través de la coordinación institucional.

---

<sup>32</sup> Estos datos fueron reafirmados con la unificación de los programas. Fonseca e Roquete (2005) registran que después de la unificación de los programas para no realizar nuevos registros, se decidió comenzar a otorgar los beneficios en 2004 a las familias que estaban en la base de datos del Cadastro Único, incorporando la selección geográfica del Nordeste que había considerado en su implantación el programa Cartão Alimentação. Reconociendo que las capitales y regiones metropolitanas concentraban más del 27% de las familias pobres del país, en el Bolsa Familia sólo estaban incorporadas el 18% de éstas.

Las consecuencias de la falta de articulación entre niveles y sectores gubernamentales eran transferidas también en las políticas complementares que implementaban los gobiernos locales, faltando una articulación que promoviera la planeación e implementación de éstas. El problema era importante porque son elemento central en el diseño de los programas de transferencia de renta al tener la posibilidad de desarrollar capacidades en los individuos para enfrentar y superar su condición de pobreza, dotándolos de elementos que se sumen a los elementos estructurales de salud y educación que son exigidos como condicionalidades.

*4. Existencia de competencia entre programas con objetivos y públicos blanco superpuestos, como sucede con los programas de Erradicación del trabajo infantil PETI, Bolsa-Escola y Bolsa-Alimentação, implementados por tres Ministerios distintos (asistencia social, educación y salud) generando algunas veces tratos diferenciados, inclusive en el valor del beneficio, lo cual lleva a la competencia entre instituciones.*

El problema señala que diferentes Ministerios con programas similares en el diseño general, pero con objetivos específicos diferentes, dirigían su atención al mismo público, específicamente: familias con un corte de renta hasta de medio salario mínimo y con niños y los adolescentes con un máximo de 15 años. Bajo este criterio de selección, los programas se sobreponían, por ejemplo: a) el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (7-14 años), b) el Programa de Cartao Alimentación (renta familiar per cápita de hasta medio salario mínimo, con prioridad de municipios de la región del semi-árido), c) el Programa Bolsa-Alimentacao (0-6 años 11 meses), estaban contemplados dentro del Programa Bolsa-Escola (6-15 años y renta familiar per cápita de hasta medio salario mínimo). El programa Agente Joven<sup>33</sup> (los 15 17 años) no fue incluido en el Programa Bolsa Familia, sin embargo también su público se sobreponía a los otros programas.

---

<sup>33</sup> El programa Agente Joven, todavía no formaba parte de Bolsa Familia. Su diseño forma parte de los problemas que presentaban la activación de los programas federales. Fue instituido en 2001 para jóvenes de 15 a 17 años, en situación de riesgo social en las familias con renta inferior a medio salario mínimo per cápita, con el derecho a recibir R\$65,00 por mes. El programa pasó a ser responsabilidad del Ministério de Assistência e Promoção Social y actualmente del Ministério de Desenvolvimento Social

El valor del beneficio también influía en la competencia entre los gestores de diferentes Ministerios para captar al número de beneficiarios en el programa.

El problema más sentido en esta parte del diagnóstico se refiere a que la falta de una visión y planeación integral de políticas de combate a la pobreza provocaba diferencias en el valor de los beneficios sobre las familias que presentaban las mismas características de pobreza, es decir, una familia podía estar dentro de los criterios que exigían los programas (tener un corte de renta per cápita de hasta medio salario mínimo), sin embargo el beneficio monetario concedido dependía del valor que estipulaba cada programa y/o del número de hijos que tuviera, para citar un ejemplo: Si la familia estaba registrada en el programa de Bolsa Escola , el beneficio económico estaba dado en función del número de hijos que tuviera, otorgando R\$15 por hijo, con un máximo de tres hijos por familia, es decir, R\$45 por familia como máximo. Otra familia que perteneciera al programa Cartão Alimentação, debía tener una renta per cápita de hasta medio salario mínimo, sin embargo como este programa no determinaba el beneficio en función del número de hijos, la familia podía no tener hijos o tener menos de tres y recibía un beneficio mayor que el programa Bolsa Escola.

Con la excepción del programa Bolsa-Escola y Bolsa-Alimentación, los programas tenían beneficios monetarios diferenciados. Lo importante es destacar que el valor diferenciado en cada uno de los programas no puede considerarse un problema, se convierte en un problema cuando existe sobreposición en el público blanco, cuando no existe diferencia en los beneficios monetarios entre los sectores pobres y los extremadamente pobres, cuando ante iguales condiciones de pobreza se otorgan para ciertos beneficiarios cantidades mayores, cuando hay una falta de consideración sobre los costos de vida entre regiones<sup>34</sup> y el valor del beneficio, y cuando se prioriza la focalización en función de los grupos de renta sobre las bases territoriales más pobres.

---

<sup>34</sup> El programa de Erradicação do Trabalho Infantil –PETI tuvo consideración de la región y el beneficio otorgado, siendo de R\$25,00 para zonas rurales y R\$50,00 para zonas urbanas. Este programa pasó a ser considerado dentro de BF en un momento posterior a la unificación. El programa Cartão Alimentação también consideró el territorio, eligiendo como prioritaria por atender la zona del Nordeste del país.

*5. Carencia de una estrategia más amplia que garantice la autonomización de las familias después de la desconexión de los programas (puertas de salida), verificando que no están vinculados a los programas de transferencia de renta otros programas y acciones.*

Sobre este diagnóstico debemos colocar la influencia que tiene el federalismo para el desarrollo de las políticas sociales. El modelo federativo en Brasil da margen a una autonomía municipal expresiva, teniendo los gobiernos locales la libertad para formular e implementar sus políticas. Si consideramos que la descentralización ha estado marcada por la no cooperación que caracterizaba el padrón de relaciones intergubernamentales y también la descentralización como un proceso descoordinado que inició el país a la par de periodo de redemocratización en 1985, otorgando para lo municipios una mayor autonomía política, administrativa y fiscal. Ante la descentralización de competencias, los municipios tuvieron que administrar una demanda cada vez mayor de políticas sociales, lo que provocó un importante proceso de innovación de políticas en el ámbito local, sobretodo municipal (Arretche, 1996). Considerando entonces el padrón de relaciones intergubernamentales, el proceso de descentralización descoordinado y la promoción de la autonomía municipal que está vigente, podemos entonces entender el por qué las políticas sociales presentan problemas de falta de coordinación, sobreposición y pulverización.

En este sentido, los programas de transferencia de renta que formuló el gobierno federal para transferir recursos a los municipios para su implementación, no consideró en todos los casos los recursos y capacidades administrativas de los municipios<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Este era el caso del Programa General de Renda Mínima vinculado a la educación creado en 1997. El beneficio del programa se planeó para atender prioritariamente a los municipios con ingresos tributarios por habitante – incluidas las transferencias constitucionales garantizadas- inferior a la respectiva media estadual, y con renta familiar por habitante inferior a la renta media familiar por habitante del Estado. Como vimos en el apartado 2.3, el gobierno federal transfería el 50% del valor monetario y el municipio incorporaría el otro 50%. Ante este criterio los municipios más pobres no podrían cubrir el total de posibles beneficiarios debido a la falta de recursos locales, por tanto atenderían a una cantidad menor de beneficiarios, o en el peor de los casos, no podrían sumarse a esta iniciativa federal por falta de recursos.

Este problema se torna complejo cuando los municipios más pobres, siendo los que tendrían en porcentaje un mayor número de pobres y un menor ingreso de recursos a través de la tributación, son los que menos capacidades administrativas y recursos humanos tendrían para implementar políticas complementares. Éstas son de fundamental importancia por ser asociadas a las políticas sectoriales de diferentes instituciones y sectores de gobierno (permitiendo la iniciativa de la sociedad civil) que guardan una estrecha relación con los objetivos de los programas. Se concebían también acciones de seguimiento para atender a familiares y grupos cercanos de los beneficiarios, como era el caso del Programa Bolsa Escola<sup>36</sup>.

El problema que Fonseca resalta en el diagnóstico, es que los programas complementares no representaban puertas de salida efectivas, que ofrecieran opciones reales para la autonomía de las familias durante el beneficio de la transferencia de renta, y mucho más, cuando el beneficio monetario acabe, como podrían ser proyectos de desarrollo local, cooperativas, bancos del pueblo, entre otras.

*6. Relación problemática con los municipios en lo referente a las contrapartidas que deben ser ofrecidas por las Prefecturas (gobiernos municipales), donde existe una disminución de éstas en los municipios pobres en relación a aquellos con mejores condiciones presupuestarias y de personal, teniendo consecuencias en la puesta en práctica de los programas y en la eficacia de sus resultados.*

Fonseca (2001), Amaral (1999), Silva et. al. (2004) venían registrando que la tendencia de implantación de los programas de iniciativa municipal y estatal era mayor en los municipios más ricos en detrimento de los municipios más pobres<sup>37</sup>. Siguiendo este

---

<sup>36</sup> Por colocar un ejemplo: el Programa Bolsa Escola tenía como directrices ligar sus políticas complementares y acciones de seguimiento con otras relacionadas a la educación, salud, asistencia, cultura, deporte y entretenimiento.

<sup>37</sup> Silva et al (2004) comprobaron en su muestra que de los programas implementados por iniciativas locales y estatales, el 79.6% se concentra en las regiones sur y sureste del país, siendo el Norte y nordeste del país donde se concentran los municipios más pobres. Para los autores, los datos revelan que solamente en aquellos municipios de los estados más desarrollados y con una menor concentración relativa de población situada bajo de la línea de pobreza son los que presentaban la posibilidad de mantener estos

argumento, las contrapartidas exigidas por los programas federales en los municipios más pobres, como: el desarrollo de actividades de soporte administrativo y de actividades, presentarían problemas de implantación ante la falta de recursos, siendo que las contrapartidas ya eran también una dificultad en los programas locales, donde de la muestra total del estudio de estos autores, 16.2% de los gobiernos locales no presentaron información acerca de actividades complementares que ofrecieran a los beneficiarios de sus programas.

El problema no se relaciona únicamente con los municipios y su nivel de ingresos, también deriva de la formulación que tenían los programas de transferencia de renta federales y su falta de articulación intergubernamental, específicamente los programas concebían que la gestión y dirección del Cadastro Único era responsabilidad del gobierno federal, sin poner a disposición del municipio las bases de datos. Por lo tanto, cada nivel de gobierno dirigía sus respectivos programas a públicos registrados en sus propias bases de datos, provocando duplicidad de las acciones y una minimización en los impactos y resultados, que revertirían, si las políticas y acciones fuesen concebidas en conjunto, atendiendo a los mismos beneficiarios desde varios frentes.

*6. No se superaron los problemas tradicionales en la gestión de esas políticas que siguen el mismo modelo de fragmentación, sectorialización, desarticulación y sobreposición, pulverizando las acciones y elevando los costos medios de las operaciones.*

Autores como Cohn y Fonseca (2004), en una evaluación realizada sobre los programas de transferencia de renta, reconocieron que representan un avance en las políticas sociales brasileñas, sin embargo, estos prácticamente ignoran la existencia de programas similares que son iniciativa de estados y municipios, ignorancia que se expresa en la falta de coordinación en su implementación<sup>38</sup>.

---

programas (Minas Gerais, Rio de Janeiro y Sao Paulo, en el sureste del país y Rio Grande del Sur en la zona sur)

<sup>38</sup> Una excepción fue el municipio de Sao Paulo, que presentamos en el apartado 4.1

La integración de las acciones entre el gobierno federal y local era mínima, Silva et al (2004) reportaron que de 30 iniciativas municipales y 7 estatales que implementaron programas de transferencia de renta Bolsa-Escola, “el 14,3% de los programas estatales y e 6.7% de los municipales proponían, como parte de las modificaciones por realizar, la integración con el programa Bolsa-Escola federal”. (Op. Cit. p. 185). El estudio consideró también la integración de estos programas en los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), registrando que de su muestra total, esta integración sólo existía en el 10,3% (Op. Cit. p.187).

Este último elemento impactaba en los resultados sobre la cobertura de los programas ya que las iniciativas estatales y municipales al implementar programas de manera aislada tenían un alcance más restringido en comparación con los programas federales; elemento que también impactaba en el valor diferenciado de los beneficios, que variaba en función del nivel de gobierno que implementara el programa, cito: “por regla, el valor monetario que los municipios transferían a las familias era superior al de los programas federales y estatales.” (Op. Cit. p.188).

Un ejemplo de la desarticulación entre diferentes niveles de gobierno fue que con la entrada del programa federal Bolsa-Escola, los programas de iniciativa municipal y estatal comenzaron a desactivarse siendo substituidos por el programa federal, principalmente se desactivaron municipios que presentaban menos ingresos; también se desaceleró la creación de nuevos programas en estados y municipios; o pasaron a coexistir programas paralelos federales, estatales y municipales que optaban beneficios con valores diferenciados<sup>39</sup>.

El problema también existía en el plano municipal, Ana Fonseca, en la investigación realizada sobre los programas de transferencia de renta municipales que existían hasta 1997 en Brasil señaló que había municipios que tenían un programa en la Secretaría de

---

<sup>39</sup> Ver Silva et. al. (2004)

Promoción Social y otro en la Secretaría de Educación, por lo que había familias vecinas que eran atendidas por programas diferentes y con valores diferentes<sup>40</sup>.

7. - *Establecimiento de metas para los programas, todavía los considerados universales como Bolsa-Escola, no llegaron a cubrir el número potencial de beneficiarios, siendo criterio básico el límite establecido para el presupuesto que se dispone.*

A pesar de que los programas de transferencia de renta federales fueron incrementando en la inversión (Ver Cuadro 1) y en el número de beneficiarios (Ver Cuadro 2), los límites estaban determinados en función del presupuesto a cada programa, del cual se establecían el número de bolsas (becas) y la distribución que de éstas se haría en los municipios. Otro elemento a considerar eran las cuotas sobre el registro que el gobierno federal demandaba a los municipios. Siendo los municipios responsables del proceso de registro, este elemento podría convertirse en un problema en aquellos que no contaran con recursos suficientes para elaborar un total y eficiente registro, impactando en el número de beneficiarios por incorporar.

**Cuadro 2. Inversión de los programas de transferencia de renta federales**

Investimento	2000	2001	2002	2003
Auxílio-Gás	-	-	606.903.015,00	800.203.134,00
Bolsa-Alimentação	-	393.345,00	118.811.565,00	264.420.355,00
Bolsa-Escola	-	409.795.290,00	1.532.202.990,00	1.429.510.350,00
Bolsa Família	-	-	-	572.404.152,00
Bolsa Renda	-	279.458.880,00	245.162.923,68	155.350.859,46
Cartão Alimentação	-	-	-	290.134.510,00
<b>Total</b>	-	<b>689.647.515,00</b>	<b>2.503.080.493,68</b>	<b>3.512.023.360,46</b>
<b>Total (R\$ milhão)</b>	-	<b>689,65</b>	<b>2.503,08</b>	<b>3.512,02</b>
<b>PIB Nacional (R\$ milhão)</b>	<b>1.101.255,00</b>	<b>1.198.736,00</b>	<b>1.346.028,00</b>	<b>1.514.924,00</b>
<b>% do PIB</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,19%</b>	<b>0,23%</b>

Fuente: Ministerio de Desenvolvimento Social y Combate a FOME. Análisis comparativa de programas de protección social 1995-2003

<sup>40</sup> Entrevista concedida al “Jornal da Unicamp” (Universidad de Campinas, Sao Paulo), publicada en diciembre de 2002.

**Cuadro 3. Número de familias beneficiadas por los programas de transferencia de renta federales**

Último mês do ano*	dez/2000	dez/2001	dez/2002	set/2003	dez/2003
Auxílio-Gás	-	-	8.556.785	9.707.829	8.229.144
Bolsa-Alimentação**	-	30.137	966.553	1.669.587	369.463
Bolsa-Escola	-	4.794.405	5.106.509	5.056.245	3.771.199
Bolsa Família	-	-	-	-	3.615.596
Bolsa Renda	-	1.012.801	1.665.759	-	-
Cartão Alimentação	-	-	-	774.764	349.905

\* Para el caso de Auxílio-Gás, se utilizó el último bimestre de referencia (oct-nov)

\*\* En el caso de Bolsa Alimentacao, fueron utilizados datos relativos a enero del 2002, en lugar de diciembre, por haber sido localizadas las cantidades de las familias beneficiadas por los programas en su primer año.

Fuente: Ministerio de Desenvolvimento Social y Combate a FOME. Análise comparativa de programas de protecao social 1995-2003

8. - *Los programas son implementados en su gran mayoría por un personal que no integra los cuadros efectivos de los sectores respectivos, contratados por fuera, no permiten el desarrollo de una cultura institucional, de la profesionalización y de la continuidad de las acciones.*

Este era un problema que se había registrado desde la iniciativa de municipios y estados. El estudio hecho por Silva et. al (2004) registra que entre los problemas encontrados en la implementación estaban la falta de recursos humanos y materiales, dificultando la atención adecuada de los beneficiarios, que fue un aspecto señalado del total de su muestra por 36,7% de los programas municipales y 14,3% de los programas estatales.

9. - *El presupuesto colocado es insuficiente, provocando que el público blanco no sólo no sea atendido totalmente, sin o también ubica el valor monetario en un rango mínimo incapaz de producir impactos significativos en la población beneficiaria.*

El valor monetario es un elemento central en un programa que defina éste como el principal beneficio.

A pesar que el valor de Bolsa Escola y Bolsa Alimentacao establecían como máximo R\$45 (reales) por un máximo de tres hijos, el valor promedio del beneficio de estos dos programas reportado por Fonseca e Roquete (2005) era de R\$24,8 y R\$21,

respectivamente. Frente a estas cantidades cualquier programa que se jacte de cumplir con los objetivos de atender el combate a la pobreza, necesita forzosamente ser cuestionado y obligatoriamente desmentido.

Sobre el programa federal Cadastro Único es fundamental abundar sobre otras problemáticas que enfrentaba por ser al ser la herramienta operacional que representa la primera puerta de entrada a cualquier programa federal que tuviera como criterio de selección un límite de renta de hasta medio salario mínimo y por tanto, tener un impacto en el correcto funcionamiento de los programas federales de transferencia de renta.

En el 2003, momento de realización de la auditoría por el Tribunal de Cuentas de la Unión<sup>41</sup>, el registro era coordinado por la Secretaria de Asistencia Social – SEAS, vinculada al Ministério de Previdência e Assistência Social, sin embargo, la instrumentalización de las acciones le correspondía a los municipios. Complementaremos los datos del diagnóstico de Transición con datos recuperados por la evaluación hecha por el Tribunal de Cuentas de la Unión, entre estos:

a) *deficiencia en la unicidad*, al constatar que en varios casos una persona tenía más de un Numero de Identificación Social (NIS) promoviendo pagos indebidos y también al encontrarse lo que apuntaba el inciso c) las mismas personas inscritas en varios cadastros (registros),

b) *falta de coordinación entre municipios y entre áreas de gobierno*. Las principales motivos de registros incorrectos se relacionaban con este punto al tener deficiencias en las rutinas de trabajo, y en la falta de coordinación de los equipos municipales de registro.

d) *errores en la focalización del público blanco, principalmente por el hecho de no poder presentar cuentas de comprobación de renta*. Un ejemplo se registró en el Estado de Rio Grande do Norte, donde los datos del Cadastro Único de este Estado reportaban que en

---

<sup>41</sup> Ver Tribunal de Cuentas de la Unión. Avaliação sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, 2003

652 casos los registrados subdeclararon tener una renta inferior a R\$20, sin embargo, al cruzar esta información con la base del Sistema de Beneficios (SISBEN) del INSS, se reflejó que 228 casos no debían haberse incluido por comprobar en este último que tenían una renta superior.

*e) falta de actualización y mantenimiento.* Ante esta dificultad un gran volumen de solicitudes y modificaciones eran enviadas por correos para los Ministerios correspondientes, demorando para ser sistematizada, teniendo varias solicitudes de respuesta como pendientes

*f) deficiente información del Ministerio de Asistencia con los municipios,* específicamente en la ausencia previa de consulta a éstos sobre las acciones del registro, no contemplaban pruebas piloto, ni principalmente, cambios durante el proceso que era afectado al no contar con manual de contenido de instrucciones.

En síntesis, el diagnóstico hecho por Ana Fonseca destacaba: la ausencia de coordinación y de perspectiva intersectorial en el combate a la pobreza y desigualdad; la pulverización de los recursos, el elevado costo administrativo, competición entre Ministerios, sobreposición del público blanco; falta de atención sobre los programas similares en los estados y municipios, ausencia de puertas de salida, fragilidades e incomprendimientos acerca del registro (Cadastró Único), y una falta de consideración con estados y municipios en la gestión de las políticas públicas. Todas estas eran problemáticas que se relacionan con la fragmentación y dispersión de los programas, afectando la visión en conjunto sobre su diseño como sobre su implementación, lo que terminaba afectando el resultado y la efectividad de los programas.

En este capítulo presentamos el diagnóstico de los programas federales de transferencia de renta como un indicador cualitativo fundamental que capturó la atención para una situación específica. Sabiendo que los indicadores no comprueban por sí solos la existencia de un problema, sólo el análisis y entendimiento de éstos son los medios por los que los participantes de un proceso decisorio pueden interpretar tendencias, encontrar

situaciones que deben ser cambiadas, y demostrar que existe un problema real para el que se debe presentar una solución (Kingdon, 1995).

El diagnóstico de la transición fue un indicador cualitativo que elaborado apoyándose en otro mecanismo como el feedback (aprendizaje oficial de los programas gubernamentales) presentó una radiografía de las problemáticas que enfrentaban las políticas de transferencia de renta que implementaba el gobierno federal. Es importante enfatizar que los resultados del diagnóstico de transición, fueron presentados claramente como problemáticas y no únicamente como condiciones que podían interpretarse como problemas.

Del análisis de contenido sobre el diagnóstico de transición reconocimos que la definición del problema principal era “la fragmentación de los programas de transferencia de renta federales”, por ser éste del que se derivan las demás problemáticas, y por ser también, la idea que se vincula directamente a solución de “unificación de los programas” (explícita en el siguiente capítulo), siendo para Kingdon (1995), la relación que surge del flujo político entre soluciones y definición del problema, una condición imprescindible para que un tema pueda subir a la agenda de gobierno y sobreviva al proceso de agenda setting.

Es comprensible que fueran numerosas las problemáticas derivadas, por tratarse de cuatro programas públicos que administraban cinco diferentes Ministerios, que involucraban los tres niveles de gobierno en su implementación, y que su diseño institucional había sido pensado para atender uno de los problemas públicos más importantes del país “la lucha contra la pobreza y la desigualdad”.

Las posiciones académicas sobre las problemáticas de los programas son referentes de estudio e investigación que refuerzan la interpretación hecha por Fonseca, además de que colocaron puntos de análisis en el debate público al acompañar el surgimiento e implementación de estas políticas en el nivel local y federal. Un punto fundamental es que los textos académicos evidenciaron problemas de capacidades administrativas y de

diseño en los programas, señalando también que existía una desarticulación intergubernamental que dañaba la implementación, convirtiéndose en problemas que eran necesarios de atender.

## **Capítulo 4**

### **Soluciones**

Las oportunidades para que un tema suba a la agenda gubernamental de acuerdo al modelo de Kingdon (1995) son enfatizadas en principio por la definición de problemas así como por la generación de alternativas que se presenten. En este capítulo nos concentraremos en las soluciones que promovieron los participantes y grupos visibles, describiendo también los diferentes caminos por los que fue promovida la propuesta.

En este punto es fundamental enfatizar la importancia que tienen las comunidades generadoras de alternativas (policy communities) compuestas por especialistas - investigadores, asesores parlamentarios, académicos, funcionarios públicos, analistas pertenecientes a grupos de intereses, entre otros -que comparten una preocupación referente a un área (policy área).

Siguiendo a Kingdon (1995) una solución podrá ser considerada entre otras si resulta viable, si tiene costos tolerables, si recupera temas de la opinión pública favorables para su incorporación, y si cuentan con la receptividad de los formuladores de políticas públicas. Es por eso que la forma en cómo las soluciones son presentadas, adquiere una importancia fundamental en este flujo, pues así como los indicadores no definen automáticamente un problema, en el flujo de alternativas, no sólo basta reconocer las propuestas y su contenido, sino la forma en que las ideas fueron colocadas dentro de las alternativas.

#### 4.1 Espacios por los que fue promovida la propuesta

El primer registro que fue presentado como propuesta está en el documento “Agenda 100”, que fue un diagnóstico que realizó el equipo de gobierno del entonces Presidente Fernando Henrique Cardoso. Este documento fue entregado al equipo de transición del Presidente Lula después de haber ganado las elecciones. Presentaba la relación de los programas pendientes y las acciones que debería seguir el presidente Lula en los primeros cien días de gobierno.

En entrevista realizada con Ana Lobato<sup>42</sup>, ella comenta sobre algunos problemas que se relacionan directamente con los programas de transferencia de renta. En la primera parte se refiere al Programa “Cadastró Único” (Registro Único) y en la segunda, aborda la propuesta de unificación de los programas de transferencia de renta federales.

*“¿Cuáles fueron las propuestas en el área social que presentaron en el documento “Agenda 100”, y que quedaron fuera de la agenda del presidente Lula o que fueron considerados temas no prioritarios?”*

“Las principales propuestas se centraban en la necesidad inmediata de reformular el Cadastro Único, (Registro Único) en lo que se refiere a la secuencia de algunas preguntas y en el apartado reservado al mercado del trabajo. Por citar un ejemplo, el formulario usado, que es exactamente el mismo que se usa ahora (aunque haya sido blanco de críticas de nuevos técnicos) no permite que el entrevistado pueda informar si es pensionado y al mismo tiempo continúa trabajando. Ningunas de las alteraciones propuestas fue realizada con referencia al Cadastro.

Otra sugerencia era que una después de haber sido realizadas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso la unificación de las tarjetas de pago y de los formularios de registro de las familias, era necesario “la

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada a Ana Lobato el 25 de mayo de 2006. Ana Lobato fue la funcionaria encargada de la programación de la transición del gobierno del equipo del entonces Presidente Fernando Henrique Cardoso. Fue investigadora del IPEA y hasta la fecha de la entrevista trabajaba en el Senado con el Partido de la Social Democracia Brasileña PSDB

*unificación de la gestión de los programas*”. Esta propuesta contaba, durante el proceso de Transición con el total apoyo de Ana Fonseca, que fue la formuladora que instituyó el programa Bolsa Família durante su corta temporada como Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Social. Esa unificación era casi natural, no existía razón para que programas que tenían la misma lógica y el mismo fundamento continuaren siendo gestionados por diferentes Ministerios, como si fueran meros programas ministeriales y no una política de Estado. Desgraciadamente, en Brasil, los programas sociales todavía son vistos y mantenidos como programas de gobierno y son sujeto de alteraciones a cada nuevo gobierno. Lo que se observa con los programas de transferencia de renta es que pasaron a ser una política de Estado, independiente del nombre que tenga el programa”.

El segundo registro sobre la denominada “unificación de los programas” se encontraba en una de las propuestas del Programa de Gobierno del PT del entonces candidato Lula, lo que significaba que la propuesta contaba con soporte político por parte del Partido de los Trabajadores. En el programa de gobierno del PT del 2002, se privilegiaban tres aspectos en el eje social: el crecimiento del empleo, la generación y distribución de renta y la ampliación de la infraestructura social. En la distribución de renta las medidas señalaban cambios en la estructura de los impuestos, las reformas agraria y urbana, un programa del reajuste gradual del poder de compra del salario mínimo, y *un programa de complementación de renta familiar que instituyese una renta mínima asociada a la educación en el territorio nacional*.

En el programa se encontraban también las problemáticas que habían sido señaladas sobre los programas de transferencia de renta condicionada, seguidas de propuestas, cito:

“El programa Bolsa-Escola y los demás programas de complementación de renta (Bolsa Alimentação, PETI y otros ya descritos) dirigidos al mismo público objetivo y con el mismo criterio de selección, serán revisados, con el objetivo de evitar sobreposición, disputa entre gestores y diseminación de los recursos públicos.

En el campo de la renta mínima, nuestro gobierno actuará en cuatro frentes:

(a) implementación de programas en los municipios, atendiendo el rango de edad de 0 a 15 años. La transferencia de renta a las familias con renta per cápita igual o inferior a medio salario mínimo, será hecha con la complementación al valor pagado por los programas municipales; (b) adopción de becas de estudio para jóvenes entre 16 y 25 años, provenientes de familias de baja renta, para que completen el nivel medio y superior, teniendo como contrapartida la realización de servicios comunitarios (c) programas de garantía de renta y valorización profesional de trabajadores desempleados entre 22 y 50 años, encaminándolos en actividades comunitarias y de la calificación ocupacional; la remuneración será garantizada con el seguro-desempleo, en el caso de los trabajadores formales, y con una ayuda económica para las informales; (d) Programa Nova Oportunidade, para desempleados de 51 los 66 años, ofreciéndolos un alternativa de ocupación” (Programa de gobierno del PT-2002: 47-48)”.

En el diagnóstico del grupo de transición del gobierno de Lula -hecho por Fonseca-, además del reconocimiento de problemáticas, se encontraban también recomendaciones relacionadas a la capacidad administrativa del gobierno y a la gestión y administración de recursos que apuntaban para “la unificación de los programas” como solución.

El equipo recomendó mejoras en la gestión de los programas como: la estandarización de la renta familiar per cápita para el ingreso de las familias, la articulación efectiva de los programas de transferencia de renta con otros programas y políticas sociales; mejora en las herramientas usadas como: corrección del Cadastro Único y la reformulación del formulario para transformarlo en un instrumento de planeación local y nacional, la unificación de los registros y el uso del Cartão Único (Tarjeta Única) para la unificación de la gestión de los programas.

Proponían que la base de datos enviada por el Cadastro Único regresara a los municipios para su uso en la planeación de las acciones locales (medida que aunque no apunta hacia la unificación, es fundamental tenerla presente por haber sido un indicativo de la voluntad de interacción que tuvo el gobierno federal con los municipios).

Contemplaron también la dificultad de dejar en una sola institución una política nacional de transferencia de renta que articulase diferentes programas nacionales y que tuviese una interacción transversal con otras políticas y programas.

Las opciones consideradas eran dejar esta posición en el Ministerio de Planeación o en la Casa Civil, o crear una Secretaría que innovase en la gestión de las políticas sociales y unificase la gestión del presupuesto.

Las raíces del programa Bolsa Familia se registran entonces en 1) el Programa de Gobierno del PT; 2) en el documento Agenda 100; 3) en las recomendaciones del Diagnóstico del equipo de Transición; y también, en la experiencia municipal del programa Renta Mínima de São Paulo, del cual Ana Fonseca fue coordinadora.

Este programa inició en 2001, durante la gestión de la Presidenta Municipal Marta Suplicy, del PT. Era uno de los cuatro grandes programas redistributivos de la estrategia paulistana de inclusión social. Estaba dirigido a familias pobres con renta familiar per cápita inferior a medio salario mínimo, con dependientes de 0 los 15 años. El beneficio monetario no podría ser superior a 66% de la diferencia entre la renta de la familia y el valor de medio salario mínimo<sup>43</sup>.

La novedad del programa Renta Mínima en São Paulo consistió en la unificación de transferencias. Lograron insertar como parte del beneficio del programa de Renta Mínima del municipio los tres beneficios monetarios que procedían dos de éstos de los

---

<sup>43</sup> Pochman (2003) Estos datos son el resultado de cambios que tuvo el programa en el 2002. En su formato original, la edad era de 0-14 años y la renta mensual familiar estipulada debía ser inferior a tres salarios mínimos, es decir, menos que medio salario mínimo per cápita

programas federales: Bolsa-Escola y Bolsa-Alimentação, así como del programa Renta Ciudadana del gobierno del estado de São Paulo. Para lograrlo incluyeron en el programa de Renda Mínima (municipal) a las 79.610 familias previstas en la cuota total del programa Bolsa-Escola (federal) y otras 12 mil familias más del programa Renta Ciudadana (estatal).

En ambos los casos, fue el municipio el que complementó el valor del beneficio tanto del programa federal, como del estatal. El programa del estado cubría 14 mil familias, el del gobierno federal 70 mil familias y el municipal 180 mil familias. Del total de familias atendidas el 41% son del programa federal y del municipal, y el 59% de exclusiva responsabilidad municipal, no obstante, esta diferencia no se llega a expresar en el beneficio porque todos los ciudadanos que cumplieron los requisitos legales del programa podrían ser registrados y recibir el valor en función del nivel de renta que tenían.

Con la unificación de transferencias se logró aumentar el valor del beneficio a una media de R\$116,60, cantidad significativa si consideramos que el valor fijo del programa estatal es de R\$60,00 por familia, y el valor variable del programa federal es mínimo de R\$15 y máximo de R\$45 por familia.

También favoreció para que los programas similares implementados por diferentes instituciones públicas y por diversos niveles del gobierno no significaran más una competencia, pues al introducir a los beneficiarios en un único programa perdía sentido la disputa por el mismo público objetivo, evitando también la diseminación de recursos públicos.

La rivalidad o competencia entre los programas es un elemento que el gobierno municipal de São Paulo resolvió a través de la unificación y que en los programas federales existía como un problema evidente. Los cuatro programas redistributivos municipales estaban diseñados con criterios similares, esto es, la selección por nivel de renta, pero se dirigían a distintos sectores de edad de manera que no había competencia

sino complementariedad: Renta mínima se entregaba de 0-15 años; Bolsa-Trabajo de 16-29 años; Operación Trabajo de 21-39 años y Comenzar de Nuevo de 40 años y más.

Los compromisos asumidos entre el poder público y el ciudadano en cada programa eran distintos, se asociaban a los objetivos de los programas, estando bajo responsabilidad de una institución, la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad, evitando con esta medida también la duplicidad de acciones entre diversas instituciones las ofrecían como condicionalidades y como política complementares.

En síntesis, antes de que el Presidente Lula asumiera el gobierno, varios documentos proponían “la unificación de los programas de transferencia de renta”: 1) el Programa de Gobierno del PT en el 2002; 2) el documento “Agenda 100” (elaborado por el equipo de Transición del ex-Presidente Fernando Enrique Cardoso; 3) las propuestas que elaboró Ana Fonseca como parte del equipo de Transición del presidente Lula. Sin olvidar que el programa de Renda Mínima de Sao Paulo -coordinado por Ana Fonseca- era un ejemplo de modelo municipal de gestión que servía de ejemplo para la unificación de los programas federales.

#### **4.2 Policy entrepreneurs (emprendedores)**

Los policy entrepreneurs (emprendedores de políticas) y la difusión y el proceso de madures de las ideas, que Kingdon denomina “soften” up, son dos elementos fundamentales en el modelo de Multiple Streams para que una idea llegue a transformarse en una solución.

En el caso del programa Bolsa Familia fue la socióloga Ana Fonseca quien ejerció este papel de emprendedora. Colocó en algunos documentos académicos, partidarios y oficiales, elementos de diseño institucional que debían ser modificados en este tipo de programas de transferencia de renta, así como la idea general de la unificación de éstos.

Desde una posición académica, Ana Fonseca, desde 1986, era investigadora del Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas de la Universidad de Campinas (NEPP/Unicamp), donde colaboró con artículos sobre el seguimiento y evaluación de programas de transferencia de renta<sup>44</sup>.

Estudió de cerca el programa pionero en Brasil, denominado “Renta Mínima”, creado en el Municipio de Campinas en 1995. El resultado de su investigación de doctorado fue la publicación en 2004 del libro “Família e Políticas de Renda Mínima”.

Desde una posición gubernamental, fue invitada por la Presidenta Municipal del municipio de São Paulo, Marta Suplicy, del PT, para participar en la elaboración y coordinar el programa “Renta Mínima” en la Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho y Solidariedade. Este programa tuvo una laboriosa formulación al cuidar de la articulación intersectorial para no duplicar funciones y pulverizar recursos, y también al innovar en la articulación intergubernamental, específicamente en la complementación del valor monetario ante los recursos que transfería el gobierno federal para el programa municipal y estatal.

Fue Ana Fonseca quien elaboró la propuesta sobre el tema de Renta Mínima que se incorporó en el programa de Gobierno del PT en el 2002, construyendo con esta medida un soporte ideológico y partidario que, por una parte, anticipaba una revisión de los “programas de complementación de renta federales” para enfrentar los problemas, y por otra parte, garantizaba un respaldo partidario ante las modificaciones en el diseño institucional que debía tener un programa de Renta Mínima implementado en territorio nacional.

Cuando Lula ganó la Presidencia, en octubre del 2002, fue invitada para participar en el Equipo de Transición del Gobierno en el grupo de políticas sociales, puntualmente en el

---

<sup>44</sup> Fueron dos investigaciones las que elaboró Fonseca. La primera fue el seguimiento y evaluación del programa Renda Mínima en el municipio de Campinas, São Paulo. En la segunda examinaron todos los programas de transferencia de renta (Renta Mínima) que se implementaban e Brasil hasta 1997. Elaboró estudios de campo en los municipios de Ribeirão Preto, Piracicaba, Jundiá, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Santo André, Distrito Federal e Boa Vista, em Roraima. Ver Fonseca, et. al. (1998).

grupo de programas sociales. En esta instancia, tuvo la misión específica de analizar los programas federales de transferencia de renta que heredaban del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y señalar los puntos que podían y debían ser mejorados en la gestión del Presidente Lula. Colocó en la parte de recomendaciones, la propuesta específica de “la unificación de los programas”.

Fue a mediados del 2003 cuando por segunda vez el gobierno federal la invitó a formar parte dentro del Grupo Interministerial, formado específicamente para discutir la unificación de los programas (Ver apartado 5.3.2). Ana Fonseca, fue el actor principal que elaboró la formulación de una nueva política junto con Ricardo Henriques, Secretario Ejecutivo del Ministerio de Asistencia Social. La formulación de la propuesta tuvo un diseño institucional más complejo en comparación a cualquier programa de transferencia de renta que hasta el momento existía. Es importante hacer este señalamiento porque al presentar el diseño del Bolsa Familia podemos constatar que recuperó de los diagnósticos los problemas que enfrentaban los programas federales, proponiendo cambios importantes en el diseño y también rescató la dimensión política y la construcción de ciudadanía, que hasta ese momento, no habían sido enfatizadas en las políticas de transferencia de renta existentes a nivel municipal, estatal y federal.

#### **4.3 Elaboración de la propuesta (policy formulation)**

¿Por qué algunas soluciones son seleccionadas y consideradas mientras que otras no? Ésta es la pregunta que lleva a Kingdon a analizar el flujo de soluciones (policy streams). En este proceso que presenta como una analogía del “primaveral soup” o “caldo primordial del políticas” sólo algunas sobreviven. En este punto es fundamental el papel de las comunidades políticas por ser los actores que defienden y proponen alternativas de solución, son quienes enfatizan que sus ideas representan soluciones porque compatibilizan con algunos criterios establecidos, porque mantienen una congruencia con los valores, porque tienen viabilidad técnica, operativa y costos aceptables.

Hemos presentado como la estrategia de unificación de los programas fue siendo construida desde el momento de campaña del Presidente Lula y en diferentes momentos desde que asumió su mandato de gobierno.

La discusión en el grupo Interministerial fue un evento políticamente conflictivo. Los actores aparte de participar en la formulación de un programa disputaban posiciones de poder para ser los titulares de un nuevo programa. Era de esperarse que trataran de preservar y colocar en un nuevo programa el contenido y la sustancia de los programas que dirigían. Tal era el caso del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia e combate al Hambre (MESA) al querer preservar como objetivo el derecho a la alimentación y la seguridad alimenticia y nutricional. También lo fue el caso del Ministerio de Educación que quería preservar tanto el nombre “Bolsa Escola”, como el contenido, priorizando la educación. Finalmente el Ministerio de Asistencia Social (MAS) también pugnó porque el nuevo programa quedara dentro del rubro de la Asistencia Social, siendo todas estas demandas con las que no sería fácil lidiar.

Para no generar más competencia el gobierno federal propuso que todos los Ministerios involucrados debían primero formular el diseño del nuevo programa, y en un segundo momento se definiría la Institución que lo dirigiría.

En este apartado enfatizo las características principales del diseño de una propuesta que se trabajó en un grupo de trabajo Interministerial, destacando los fundamentos innovaciones y modificaciones que fueron propuestas para el programa Bolsa Familia. La intención es entender los elementos que llevaron a considerarla una verdadera alternativa de solución, exponiendo claramente de qué magnitud fueron los cambios, en que beneficiaron al sistema institucional y a la implementación de las políticas, y cómo modificó los diferentes problemas administrativos que fueron señalados en los diferentes diagnósticos.

En este apartado analicé artículos publicados por actores que participaron en el grupo Interministerial que fueron publicados en fechas posteriores a la discusión (Fonseca e

Cohn, 2004; Fonseca e Roquete, 2005; Fonseca e Viana, 2006). Nutro este apartado con las entrevistas realizadas a actores importantes que participaron en el proceso de discusión del Grupo Interministerial.

#### **4.3.1 Fundamentos**

Reducir la unificación de los programas únicamente por cuestiones técnico-administrativas y minimizar la propuesta que creó al programa Bolsa Familia en un modelo de Renta Mínima serían errores que no rescatan la arquitectura institucional de su diseño, que no reconocen la evolución que han tenido las políticas de renta mínima en su conceptualización y que dejarían de lado el peso de las ideas que defienden las comunidades políticas.

Es innegable que existen matrices diferenciadas al abordar la cuestión social en las políticas dirigidas a las personas pobres en Brasil. Una de ellas, fundamenta “la lucha contra la pobreza” enfocando la “desigualdad de renta como su principal determinante”, y reduciendo la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la ligación de los beneficiarios a políticas y derechos sociales universales como educación y salud.

Los fundamentos que respaldaron al programa Bolsa Familia se basaron en una matriz diferente. Enfocaron el ángulo de la pobreza para “superar” esta condición y no para “luchar contra ella”, enfatizando la dimensión de ciudadanía y del fortalecimiento de la esfera pública (Fonseca y Conh, 2004). Partiendo de la declaración de su primer enemigo, ninguna política podría luchar o superar con éxito el problema de la pobreza si no se modifican las estructuras productivas y distributivas del capital y si se operan de manera aislada.

Esta configuración es más compleja porque articula la conceptualización de la pobreza a diferentes dimensiones. En principio, a la mejora de las necesidades inmediatas a través de la transferencia de renta, y paralelamente, articula la satisfacción de las necesidades básicas (ya no a partir de la renta), sino a través los derechos sociales que pongan énfasis

en dimensiones anteriormente ausentes, como lo es la construcción de sujetos autónomos, enfatizando que la conducción de esta dimensión debe ser asumida por la esfera pública.

La construcción conceptual de una política que asume nuevas y complejas dimensiones, representa un avance porque significa que en los puntos de partida se han reconocido problemáticas estructurales que las políticas sociales de manera aislada no pueden contrarrestar, como la desigualdad histórica (provocada por la apropiación de la riqueza y del capital social acumulado en ciertos sectores) y las transformaciones de la reestructuración productiva en el mundo del trabajo.

Los fundamentos para incorporar nuevas dimensiones intentan enfrentar problemáticas en las que sí pueden incidir, como las desigualdades creadas por el marco institucional del sistema de protección social que otorgó beneficios y derechos a partir del principio de la contribución, es decir, a todos los sectores que se vinculaban al mercado formal del trabajo.

Siguiendo la construcción conceptual de la propuesta, el gran desafío era incluir en el sistema de protección social a aquellos individuos que han estado, y están excluidos (de la distribución de la riqueza económica, de la distribución de derechos y bienes sociales y de las oportunidades que les permitan desarrollar capacidades para ejercer su condición de ciudadanía) articulando los beneficios contributivos y no contributivos sobre el eje de los derechos sociales.

La inclusión es concebida entonces a partir de una política matriz (que en este caso es monetaria) que logre incluir a las poblaciones histórica e institucionalmente excluidas a ciertos beneficios y derechos (como educación y salud), y también, a una serie de políticas y programas sociales complementares denominadas “puertas de salida”, que deben ser formuladas a partir del desarrollo de capacidades y el aumento de habilidades para que los individuos tengan herramientas para superar su condición de pobreza, aprovechando posibles accesos a fuentes de renta autónoma y sustentada.

La dimensión de la esfera pública implica fortalecer el papel estatal frente a la superación de la pobreza y la lucha contra la desigualdad. La idea que enfatiza Fonseca (2005) es reforzar una tradición republicana -que no ha tenido bases solidificadas en Brasil- en donde el Estado ejerza esta conducción privilegiando la participación de los entes de la federación frente a instancias de la sociedad civil, y promoviendo que se incorporen en una política que requiere -para ser efectiva.- tanto su implantación en los tres niveles de gobierno, como una articulación de fuerzas en cuanto a responsabilidades y beneficios.

En resumen, Fonseca y Conh (2004), reconocen cuatro características a resaltar en Bolsa Familia: tener como objetivo de intervención la familia en su conjunto; entender que programas de transferencia de renta aislados no son suficientes para garantizar el aumento de la posibilidad de generación autónoma de renta; buscar asociación con estados y municipios; y tener como eje la preocupación con la dimensión republicana (op. Cit. p. 1).

Bajo estos fundamentos en su conceptualización, la propuesta de Bolsa Familia no puede ser explicada únicamente bajo principios de mayor racionalidad administrativa, aún cuando existían numerosas problemáticas en este tema. La discusión para la formulación de una nueva política que unifica los programas de transferencia de renta anteriores representa avances importantes, en primer lugar, por someter a discusión bajo una tradición republicana a diferentes actores con diferentes programas e intereses para llegar a acuerdos y no tomar únicamente una decisión presidencial sin previo consenso. En segundo lugar, porque no desconoce los programas de transferencia de renta anteriores, ni tampoco el avance que han representado para el diseño institucional en Brasil, sin embargo reconoció que presentaban problemáticas que caracterizaban a las políticas sociales que eran imprescindibles atender.

#### **4.3.2 Innovaciones en el diseño**

La característica principal de Bolsa Familia es que su diseño se caracteriza por tres tipos de articulación: 1) Intersectorial, en la relación de competencias con los diferentes niveles

de gobierno (educación, salud, alimentación y asistencia social); 2) Intergubernamental, al ser necesario en un país federal la articulación y asociación de todos los entes de una federación (gobiernos federal, estatal y municipal) y 3) Entre gobierno y sociedad civil (gestores locales e instancias de control social).

*a) Unifica las acciones y beneficios de cuatro diferentes programas federales en un programa que conceptualiza la superación de la pobreza integrando salud, educación, alimentación y renta.*

*b) Articula diferentes áreas de gobierno.*

En el diseño organizacional, en principio se formó una Secretaría Ejecutiva vinculada a la Presidencia de la República y un Comité Gestor Interministerial, que es un órgano colegiado de carácter deliberativo integrado por los titulares de los Ministerios de a) Desarrollo Social, b) de Educación, c) de Salud, d) de Planeación presupuesto y administración y gestión, e) de Hacienda; f) la Casa Civil de la Presidencia de la República; g) Titular de la Caixa Económica (Caja económica), además de la participación de invitados de órganos gubernamentales de otras esferas de gobierno, de la sociedad civil y de otras entidades privadas. El comité tiene entre sus funciones el monitoreo de las condicionalidades de educación y de salud.

*c) Articula diferentes niveles de gobierno a través de la descentralización pactada.*

Se propuso realizar pactos con estados y municipios para que articularan sus programas de transferencia de renta con el programa del gobierno federal y aquellos que no tuvieran programas de transferencia de renta propios implementaran el programa Bolsa Familia, articulando programas y acciones complementarias.

La innovación se basó en el modelo del programa elaborado en Sao Paulo proponiendo dos formatos: **con co-financiamiento**, para los gobiernos locales que decidan complementar el valor monetario de las transferencias del Programa Bolsa Familia, aumentando los valores pagados (en este caso la transferencia es a través de una tarjeta que lleva los símbolos del gobierno federal y estatal o municipal); y **sin co-**

**financiamiento**, cuando los gobiernos estatales o municipales no cuentan con programa propio o deciden no complementar el valor de las transferencias monetarias del programa, responsabilizándose por la implementación de políticas y acciones complementares para los beneficiarios de Bolsa Familia.

Los pactos para una mayor racionalidad de recursos también corrigen la independencia y desarticulación que venía aconteciendo del el inicio de la implantación de los programas de transferencia de renta. La trayectoria de este tipo de programas había acontecido de manera gradual: los municipios iniciaron aisladamente, le siguieron algunos estados y finalmente la Unión<sup>45</sup>. La intención de integrar verticalmente los programas de cada nivel de gobierno supuso concebir que además de la gestión que asumen los municipios, existen ventajas y elementos favorables para ellos. En la revisión de los pactos, cuidaremos de abordar cuales fueron los beneficios y los elementos que favorecieron a la integración vertical.

#### **4.3.3. Modificaciones en el diseño**

##### ***d) La familia es considerada como unidad que recibe el beneficio.***

En los programas anteriores el beneficio se dirigía a los miembros de los grupos familiares considerando rangos de edad y estados naturales (embarazo o periodos de lactancia). La propuesta representó un avance, familias con o sin hijos pueden recibir beneficio, sólo el nivel de renta es determinante para tener acceso. Por lo tanto, siendo la familia la unidad de recepción, se considera a todos sus integrantes como beneficiarios en programas y políticas complementarias<sup>46</sup>.

##### ***(e) Aumentó la base de renta considerada para acceder al beneficio y también aumentó el valor del mismo pudiendo ser variable en función del nivel de renta***

---

<sup>45</sup> Uno de los casos que logró la articulación de los tres programas y de los tres niveles de gobierno fue el municipio de Sao Paulo

<sup>46</sup> Datos del primer año reportan que 9% de familias sin hijos eran atendidos por el programa. (Conh, 2004: 13)

Los cambios fueron los siguientes: para las familias con renta mensual de hasta R\$ 60, tengan hijos o no, el beneficio es de R\$50. Además de este valor fijo, si tienen hijos de entre 0 y 15 años, reciben por cada hijo R\$15 con un límite de tres hijos por familia. Para familias con renta mensual arriba de R\$ 60 y hasta el límite de R\$ 120, el beneficio es de R\$15 por hijo de 0 los 15 años, teniendo un límite de tres beneficios.

El cambio fue que se otorgó una base de R\$50 a todas las familias provocando un aumento en el valor del beneficio. El promedio de los programas anteriores era de R\$31, con la unificación pasó a duplicarse esta cantidad llegando a R\$70, además de considerar que puede ser mayor la el valor si el estado o municipio complementa la transferencia del gobierno federal, medida que impacta en la activación de las economías locales.<sup>47</sup>

**Cuadro 5. Beneficiarios y valores monetarios del Programa Bolsa Familia**

Criterio de Selección		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal per cápita			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	15,00
		2 Membros	(2) Variável	30,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	45,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95,00

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

**f) Homologan los criterios de elegibilidad** que hacen referencia a los ingresos mínimos para tener derecho al beneficio, medida que representó un avance en el diseño institucional al integrar estímulos para que los gobiernos municipales y estatales se

<sup>47</sup> Ver resultados de los estudios realizados sobre los impactos sobre la pobreza, hecho por Rocha (2004) y los impactos de Bolsa Familia en los municipios, hecho por Marques (2004)

adhieran sin considerar sus ingresos tributarios y sin pedir cubrir un número determinado de cuotas de inscripción. Anteriormente los programas federales exigían para transferir los recursos, que los gobierno estatales y municipales cubrieran un número de cuotas de inscripción.

*g) Se mantuvieron las condicionalidades de los programas anteriores* que exigen: mantener a los hijos en la escuela vedando el trabajo infantil, estar al día con el calendario de vacunaciones, y a las mujeres embarazadas se les solicita asistir todos los meses a consulta médica.

*(h) Se superaron las duplicidades de la población objetivo* reduciendo casi a la mitad el número de familias registradas pasando de octubre de 2003 a diciembre de 2004 de 8,647,592 a 4,893,763, pues cada familia estaba en promedio, en 1.8 programas.

*(i) Se consideró el impacto redistributivo regional.*

La propuesta fue iniciar con las familias que estaban en la base del Cadastro Único, incorporando la selección geográfica que tenía el programa Cartão Alimentação, que era una atención prioritaria al Nordeste, siendo las zonas más pobres del país<sup>48</sup>. Según datos de Fonseca y Cohn (2004) las transferencias realizadas por el Bolsa Familia representaron para el Centro-Oeste 7%; para el Sur, 8%; para el Sudeste, 10%; para el Nordeste, 28% y para la región Norte el 15% de los recursos provenientes del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), beneficiando a las regiones con el mayor número de pobres<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Este criterio contrastó con el hecho que las capitales y regiones metropolitanas concentran más del 27% de familias pobres del Brasil, y de acuerdo a la prioridad de atender a las regiones del Norte y Nordeste, sólo estaban registradas el 18% de familias de las zonas metropolitanas (Ver Fonseca, 2005). Para corregir este hecho en 2004 el Presidente de la República y la Cámara de Políticas Sociales aprobaron la expansión del programa para las capitales y zonas metropolitanas, colocando una meta de cubrir en el 2004 el 50% de éstas.

<sup>49</sup> En octubre del 2004, un año después de haber sido creado este programa, se comprobó que hasta esa fecha, el 84% de los beneficios eran dirigidos para familias con renta de hasta R\$50 per cápita, atendiendo efectivamente a los más pobres y también estando presente en las regiones más pobres.

***(j) Existió racionalización de recursos***

El ahorro que provocó la unificación hasta el primer año, si consideramos su costo operacional, fue de R\$97 millones al año, lo que significó una reducción del 34% del costo anterior (Conh, 2004: 12).

***(k) Se unificaron las bases de datos (cadastrros) de los diferentes programas en el Cadastro Único para eliminar duplicidades e inconsistencia de datos<sup>50</sup>.***

En este punto es importante señalar algunas reflexiones sobre las duplicidades. Si bien, un instrumento como un padrón único representa ventajas técnicas y administrativas en los programas al identificar y evitar las duplicidades que se dan cuando diferentes programas otorgan los mismos beneficios a las mismas personas, al respecto, habría que considerar que los individuos tenemos necesidades y problemáticas diferentes, por ende, una misma persona puede recibir más de un beneficio siempre que éste difiera de otros y responda a necesidades diversas.

***(l) Se promovió una descentralización de competencias con coordinación cooperativa en el registro (Cadúnico), en la gestión y en la implementación de las políticas complementarias.***

El Cadastro Único se consideró como herramienta fundamental para la planeación y gestión de políticas públicas y no únicamente como una fuente de datos. Con este nuevo uso una medida de coordinación cooperativa consistió en permitir a los municipios tener acceso a las bases de datos del Cadastro Único, anteriormente vedadas, siendo el gobierno federal el responsable del costo por el registro. Esta innovación tanto favorece al diseño de las políticas públicas, al convertirse el Cadastro Único no sólo en una herramienta de registro, sino en un instrumento efectivo para que diferentes sectores y niveles de gobierno formulen e implementen políticas públicas intersectoriales. El gobierno federal y los municipios pueden ocupar una base de datos prioritaria para

---

<sup>50</sup> Al cruzar datos se identificaron dobles o triples beneficios concedidos a una persona que estaba registrada en diferentes programas, al corregirla se realizó una transferencia ordenada sin población objetivo que estuviera en más de un programa, por ejemplo: de octubre de 2003 a agosto de 2005, el Programa Bolsa Família migró de los otros programas 5,308,293 familias, e incorporo como beneficiarias a 2,215,508 nuevas familias que no estaban incluidas en alguno de los programas anteriores. Esos números representaban, respectivamente: 70,55% y 29,45% de los actuales beneficiarios del Programa (Seminário de Bolsa Família, novembro de 2005)

formular sus políticas, y paralelamente, generar un beneficio para los beneficiarios del programa Bolsa Familia al ser considerados un público prioritario en otros programas.

En la entrevista realizada con Antonio Claret, Asesor de la Secretaria Nacional de Renda de Cidadania del Ministerio de Desarrollo Social, ejemplifica como se realiza la intersectorialidad en los programas federales.

¿En el diseño del programa como están concebidas las políticas complementarias?

Esto lo concebimos a partir de las asociaciones que hicimos con otros órganos del gobierno federal, por ejemplo, el Ministerio de Educación y otros municipios y estados. ¿Cómo es que funciona en la práctica la cuestión del alfabetización? En el sistema de Cadastro Único tenemos la información de todos los miembros de las familias y la enviamos para el Ministerio de Educación. Con esta información, se inicia la búsqueda en los municipios para que estas personas sean incluidas en el programa de “Brasil Alfabetizado”, de esta manera hacemos un intercambio de las bases de datos. Nosotros extraemos informaciones que son el perfil del público blanco para esos programas en varios Ministerios. Este cruce de datos se hizo con el Ministerio de Educación, Energía, Trabajo y Empleo, con Universidades también, para que orienten la búsqueda de estas personas y puedan ser incluidas simultáneamente en los programas que tenemos como complementares.”<sup>51</sup>.

Se contemplaron medidas correctivas para pulir y validar los datos del registro<sup>52</sup>, entre estos, el cruzar datos con otros registros nacionales, procesos de auditorías en la hoja de pago y medidas de apoyo financiero a los municipios para que estos desarrollen actividades de validación y actualización de registros.

---

<sup>51</sup> Entrevista Antônio Claret, Assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Brasília, 28 de abril de 2006

<sup>52</sup> Otros mecanismos fueron la suspensión de las transferencias federales al Fondo de Participación de los municipios (FPM), en caso de que el municipio presentara un registro fraudulento

“...Nosotros hicimos un proceso de financiamiento para limpiar el catastro (registro), por cualquier adherido el municipio recibía R\$2 por registro válido, entonces eso fue interesante para varios municipios”<sup>53</sup>.

En síntesis, el papel de los gobiernos municipales creció marcada por la intersectorialidad de las acciones, siendo responsables de:

- 1) ser los principales gestores del programa con las familias;
- 2) articular los diversos órganos y entidades locales involucradas en el programa (Ministerio, con la Caixa Económica y con los estados);
- 3) atender de manera directa a los beneficiarios y potenciales beneficiarios del programa;
- 4) ofrecer los servicios de educación, salud y seguimiento nutricional que son exigidos como condicionalidades;
- 5) los co-responsables por el mantenimiento y actualización del Cadastro (registro);
- 6) capacitar a los profesionales involucrados en el programa;
- 7) evaluar el desempeño e impacto del programa en el municipio;
- 8) Dar un seguimiento de las condicionalidades exigidas para rendir informes periódicos a los Ministerios sobre su cumplimiento.

La coordinación cooperativa la formulación de Bolsa familia contempló la participación activa de los estados para no ser minimizada<sup>54</sup> o ausente, como aconteció con el Programa General de Renda Mínima PGRM, que no tuvo ningún convenio firmado entre algún estado y el gobierno federal. Para ello, se concibió envolver a los estados en el

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada con Antônio Claret, Assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Brasília, 28 de abril de 2006. Forma parte de la respuesta sobre la importancia de la descentralización para la gestión del programa.

<sup>54</sup> El análisis hecho por Rodrigues Afonso (2006) sobre los desafíos de la descentralización fiscal en Brasil en las políticas sociales y en los programas de transferencia de renta, concluye que, “por la propia naturaleza de los programas que reclaman un foco bien localizado de diagnóstico y de actuación, cuando éstos reclaman una mayor interacción entre gobiernos, tienden a establecer una relación directa entre esfera central y local, dejando la esfera intermediaria (estatal) afuera, o en un papel secundario. Esto provoca mudanzas en el pacto federativo y en la organización de los Estados (Rodrigues, 2006: 28).

apoyo técnico y logístico para la ejecución del programa en los municipios, hasta su efectiva coordinación, esto dependiendo de los intereses y la disponibilidad de recursos en cada estado. También se propuso que nombraran a un interlocutor para dar inicio al proceso de negociación, articulación y concertación con el gobierno federal.

***(m) La relación entre el gobierno y la sociedad***

El último eje de relaciones en la formulación del nuevo programa también tuvo modificaciones. Los Comités de control social se integraron con 50% de participantes del gobierno y 50% de la sociedad civil, teniendo representantes de las áreas de Asistencia Social, Salud, Educación, Seguridad Alimenticia y del niño y del adolescente. En comparación con los Comités Gestores del Cartão Alimentação, cambió su composición y sus funciones, éstos se constituían con 2/3 partes de la sociedad civil y 1/3 de representantes gubernamentales, compartían la gestión con el gobierno y tenían funciones de carácter deliberativo y punitivo. Los actuales Consejos evalúan y dan seguimiento del programa y modifican las intenciones de las instancias de control social. La nueva propuesta no reconoce la movilización social como una forma de castigar y punir y si como grupos que pudieren monitorear y dar seguimiento al uso de otros servicios y políticas. (Fonseca, 2005).

A pesar de reconocer los avances institucionales y de diseño que puede representar un nuevo programa de transferencia de renta que unifica los anteriores, es importante colocar ciertas limitaciones y reflexiones que habría que considerar en un nuevo programa que - tanto en el diseño, como en la operación- se propone incluir en el sistema de protección social a aquellos individuos que han estado y están excluidos de la distribución de la riqueza económica, de la distribución de derechos y bienes sociales y de las oportunidades que les permitan desarrollar ciertas capacidades para ejercer su condición de ciudadanía, ofreciendo como propuestas de incorporación: la transferencia de renta, la obligatoriedad de asistir a las visitas médicas y a la escuela –hasta determinado nivel-; y el desarrollo de capacidades, respectivamente.

Es en las propuestas de incorporación donde resulta necesario reconocer algunas limitaciones y debilidades que presentan éstas. En principio, la transferencia de renta otorgada únicamente a aquellas personas excluidas del ingreso contribuye a colocar a la focalización como un elemento central para la definición y la selección de las personas que requieren una transferencia monetaria, y consolida a su vez, todos los elementos de estigma que se generan cuando solamente se dan ciertos beneficios a las poblaciones más necesitadas y vulnerables.

En segundo lugar, al incluir a las poblaciones histórica e institucionalmente excluidas del derecho a la educación y a la salud a través de la obligatoriedad de asistir a la escuela y a los centros de salud, se les está incluyendo de manera diferenciada, puesto que a las personas que no se encuentran en situación de pobreza o de pobreza extrema no se les obliga en ningún momento al acceso y ejercicio de estos derechos, sino que se ejercen libre y voluntariamente. Esto podría leerse como si el ejercicio libre de derechos sólo se concediera a las personas no pobres y se ejerciera obligatoriamente para las personas pobres, diferenciando una vez más, entre unos y otros el acceso y el ejercicio libre que debiera existir en todo derecho.

Finalmente, la propuesta de desarrollar las capacidades y aumentar las habilidades para que los individuos tengan herramientas para superar su condición de pobreza y accedan a fuentes de renta autónoma y sustentada, se relaciona con una visión individualista y meritocrática en donde el bienestar del individuo pareciera el resultado de su voluntad y esfuerzo, situación que dista de ser real al considerar las desigualdades históricas, estructurales, de género, de región, etc., así como la trayectoria de oportunidades de cada persona, que le representan elementos favorables o desfavorables para el desarrollo y aumento de capacidades.

Asimismo, bajo una óptica en la que los individuos deben desarrollar capacidades para salir del contexto y situación actual se continúa tratando de manera diferente a las personas que han estado más rezagadas y excluidas del bienestar, puesto que no se está promoviendo su incorporación al acceso de otros derechos y beneficios, como el del

trabajo, sino que son específicamente los individuos los que deben generarlo, dejando en los individuos la total responsabilidad de su resultado, sea positivo o negativo. Inclusive, en este tema es necesario considerar que el desarrollo de capacidades no resulta suficiente para obtener un ingreso frente a las limitaciones que existen en el mercado de trabajo.

#### **4.4 Comunidades Políticas y difusión de ideas (soften up)**

¿Por qué una solución permanece y se expande? Ésta es una de las preguntas levantadas por Kingdon que llevan a analizar el flujo de soluciones. Partimos del reconocimiento que son varias las propuestas que se colocan en un determinado momento.

El “caldo primordial de políticas” es el proceso que Kingdon (1995) denomina para comparar porque algunas soluciones son seleccionadas y otras se eliminaron. Es en este periodo en el que las comunidades políticas (policy communities) tienen un papel importantísimo en la defensa y presentación de propuestas de solución porque son éstas las que contribuyen a destacar las ideas que se transformarán en soluciones si atienden algunos criterios previamente establecidos, aceptados, si tienen congruencia con los valores de una comunidad, si los costos son tolerables y si la política es viablemente operativa. Éstas son algunas de las características que se consideran en el proceso de decisión para que un tema sube a la agenda, es por ello que el peso de las comunidades políticas tiene gran importancia en este flujo, porque son éstas las que han labrado camino y las que han colocado propuestas que influyen en los formuladores de políticas públicas.

En el análisis de este flujo es necesario registrar brevemente la formación de comunidades políticas que se han enfocado en los programas de transferencia de renta y los mecanismos por los que difunden sus ideas dentro de esas comunidades.

Kingdon (1995) cuando menciona a las comunidades políticas hace referencia a aquellos grupos compuestos por especialistas en temas específicos, pueden ser académicos,

burócratas, consultores, o asesores de comisiones parlamentares. No necesariamente son integrantes del gobierno y a pesar de que puede existir diversidad de soluciones al interior de la comunidad, su punto de cohesión es la política específica que estudian.

Una de las comunidades políticas más poderosas e importantes en los temas sociales de la región latinoamericana lo son los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que a finales de los 80 plantearon a través del denominado Consenso de Washington una serie de orientaciones y recomendaciones para una nueva actuación de los Estados Latinoamericanos relacionadas fundamentalmente con ajustes fiscales para equilibrar la crisis fiscal de éstos y para estabilizar la economía, así como una serie de reformas para el mercado.

Dentro de los diez puntos que conforman el Consenso, por lo menos dos guardan relación con la orientación y reducción que se le hizo a la política social al priorizar en la agenda, en el debate y en el discurso público a las políticas y programas focalizados que asumieron los gobiernos. Este par de puntos refieren a la disciplina presupuestaria que debía manifestarse en el rígido control de los gastos públicos con la intención de evitar déficits que provocasen inflación y una reorientación de los recursos públicos dirigidos a los sectores sociales, orientados fundamentalmente en temas de educación y salud.

Prueba de la fuerza que tuvieron los organismos internacionales en el planteamiento de sus propuestas se refleja en la adopción que los gobiernos latinoamericanos tuvieron -en cierta medida- en la reducción de sus gastos públicos impactando de manera determinante en diversos temas que conforman la política social, así como en la implantación y adopción de programas de transferencia de renta dirigidos a los sectores más pobres condicionando los beneficios a la asistencia al nivel básico de la educación y a los centros de salud.

Si bien, en América Latina la adopción de los programas de transferencia de renta condicionada pueden presentar diferencias en el diseño, operación, institucionalidad, regiones geográficas, proporción de población que atienden, beneficios que ofrecen etc., la contundencia del peso de éstos se evidencia al saber que en 2008, en América Latina y el Caribe se encontraban en funcionamiento 24 Programas de Transferencia de Renta en 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago (CEPAL, 2009).

Por lo tanto, los organismos internacionales a través de las recomendaciones, y fundamentalmente, del financiamiento de dichos programas, marcaron principios orientadores para la política social reduciéndola conceptualmente a los programas de combate a la pobreza a través de transferir renta a los sectores más pobres y vulnerables condicionándoles el beneficio a ciertas contrapartidas que deben realizar.

Este cambio hacia el combate a la pobreza, pese a que se contextualice en el marco de una transformación de mayor envergadura en las estructuras productivas y sociales de las sociedades latinoamericanas –como se mencionó al inicio de la tesis- al posicionarse como principal estrategia de los gobiernos, logran que en el imaginario colectivo tanto el combate a la pobreza como este tipo de programas se identifiquen o se equiparen con la noción del desarrollo social, hecho que ayuda a vaciar conceptualmente la noción de desarrollo social al perder de vista las dimensiones y nociones más amplias y complejas que le dan sentido al término, entre éstas, el reconocer que éste es un proceso continuo y permanente de realización de los derechos sociales constitucionalmente establecidos: educación, salud, trabajo, vivienda, seguridad social, alimentación, a través de los cuales se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones de vida y no se reduce a una forma de intervención estatal compensatoria que establece como principios imperativos la focalización, los criterios de selección de los beneficiarios, la definición de líneas de pobreza, es decir, cuestiones técnicas que se evalúan en términos utilitarios –esto es, de costo/beneficio de las intervenciones- en lugar de entenderse como derechos de todos los ciudadanos que al Estado le corresponde garantizar.

Otro de los grupos más importantes dentro de las comunidades es el integrado por la academia. A pesar de que los programas de transferencia de renta en Brasil iniciaron en la década de los 90 a nivel municipal, se han formado grupos de estudios de diversas instituciones que han logrado registrar en estudios la implantación y evolución de estas políticas, así como su implementación, seguimiento y evaluación.

La literatura sobre los programas de transferencia de renta es vasta, al igual que los abordajes. No obstante, es las propuestas que la academia e instituciones gubernamentales han ido colocando se registran evoluciones que nos permitieron reconocer dos principales matrices<sup>55</sup>:

Por un lado está una corriente, pionera en el tema, que defiende la existencia de estas políticas como estrategias de combate a la pobreza, donde la transferencia de renta está ligada al impuesto de renta negativo, que marca su enfoque redistributivo<sup>56</sup> y que vincula la renta al cumplimiento de ciertas condicionalidades de tenor estructural como educación<sup>57</sup> para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza<sup>58</sup>.

Otra matriz promueve la existencia de estos programas para la atención inmediata de la pobreza a través de la redistribución de renta. Coloca una perspectiva de satisfacción de las necesidades básicas de los individuos a través de los derechos sociales (asistencia, educación y salud), con énfasis en la construcción de sujetos autónomos a través de una matriz de políticas que sean ofrecidas como puertas de salida<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> SILVA e SILVA et. al (2004) registran en Brasil dos orientaciones sobre estos programas: 1) como programas compensatorios y residuales, cuyos fundamentos son los preceptos liberales/neoliberales que mantienen los intereses del mercado, entendiendo que el desempleo y la exclusión social son inevitables [...] tienen como orientación la focalización extrema de la pobreza para que no ocurra el desestímulo al trabajo. 2) como programas de redistribución de renta, orientados por el criterio de Ciudadanía Universal con un fundamento redistributivo donde el objetivo es alcanzar la autonomía del ciudadano y la orientación es la focalización positiva, capaz de incluir a los ciudadanos en general. Otros autores han hecho otras divisiones. Ver: Silva e Silva (1996); Sposati (1997).

<sup>56</sup> Ver: SILVEIRA (1975); SUPPLY (1992).

<sup>57</sup> Posteriormente se incluyó la salud en algunos programas.

<sup>58</sup> Ver: CAMARGO (1993); PAES DE BARROS e MENDONÇA (1998); LAVINAS (2000) PAES DE BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA (2000) URANI (1998); LOBATO (1998).

<sup>59</sup> Ver: Cohn (2004); Fonseca e Cohn (2004) Fonseca (2005) (2006).

Si bien ambas aceptan estos programas como estrategias de combate a la pobreza, la diferencia deriva básicamente de su fundamento y diseño. En la primera, los programas de transferencia de renta son entendidos como mecanismos compensatorios, la segunda los entiende como mecanismos redistributivos y de inserción social, siendo la inserción social el elemento de innovación que se plasmó en la formulación de Bolsa Familia.

Una de las principales comunidades política que ha dado seguimiento al tema pertenece al ámbito gubernamental. Fue motivada por la primera experiencia que despertó el debate en la agenda pública: la propuesta del Senador Suplicy en 1992. El Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA es una de las instituciones gubernamentales que produjo señalamientos y evaluaciones sobre la primera propuesta (Lobato, 1998) y que ha dado seguimiento a los cambios que han adquirido estas políticas a través de seminarios, discusiones y producción de textos.

El IPEA ha tenido otras propuestas que se relacionan directamente con los programas de transferencia de renta condicionada, por ejemplo, ha señalado con gran énfasis la importancia que tiene la variable desigualdad de renta para la disminución de la pobreza, ligando a esta idea la necesidad de políticas deseables y efectivas para reducirla a través de mecanismos compensatorios que consigan superar los niveles de renta establecidos como mínimos.

En 2001, fue el IPEA quien posicionó en la agenda de gobierno del entonces Presidente Fernando Henrique Cardoso, la creación del Cadastro Único como herramienta de registro y base de datos.

En esta investigación es el IPEA una comunidad generadora de ideas clave para el ámbito gubernamental en el diseño de este tipo de políticas al ser un organismo que pertenece al Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión, siendo partícipe de las modificaciones así como de la formulación de nuevas propuestas. Por lo tanto ha tenido una gran responsabilidad en los cambios y formatos que los programas fueron adquiriendo.

También alimentó la difusión y producción de las ideas los diversos resúmenes y análisis hechos por especialistas de los Ministerios que tenían programas de transferencia de renta, específicamente los de Educación y Salud.

En el ámbito académico también se ha ido conformando un grupo de especialistas estudiosos de estas políticas. El grupo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad de Campinas, en Sao Paulo, ha tenido una significativa producción de textos. Fue en este núcleo donde Fonseca realizó investigaciones importantes sobre programas municipales y federales.

Otras instituciones académicas que han dado atendido y motivado líneas de investigación de este tipo de políticas es el área de Servicio Social de la Pontificia Universidad Católica, en Sao Paulo y Rio de Janeiro. La Fundación Getulio Vargas ha dado un seguimiento mucho más enfocado a la evaluación e impacto de los programas. El Instituto Polis ha producido investigaciones derivadas de su área de evaluación de políticas públicas, sin olvidar que diferentes universidades en el país han registrado las experiencias en diferentes niveles de gobierno y un elevado número de tesis da cuenta de la producción.

Entre los funcionarios públicos que apoyaron la propuesta, no específicamente en el área de Renta Mínima, sino en la aceptación de políticas focalizadas dirigidas a los más pobres, se encuentra el Ministro de Hacienda Antonio Palocci, y su equipo económico<sup>60</sup>.

Por otra parte, hay un grupo que difiere fundamentalmente de la propuesta de Renta Mínima, tal como se implementa en América Latina, esto es, una transferencia de renta condicionada a contrapartidas en educación y salud. Dicho grupo está conformado por especialistas que han promovido el debate internacional, y que han difundido como su principal bandera la “Renta Básica” o el “Ingreso Ciudadano Universal” a través de diversas propuestas. Van Parijs (2000, 2007), quien ha sido el titular de la denominación Renta Universal. Otros destacados defensores de defensores de esta propuesta en

---

<sup>60</sup> Ver MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003)

diferentes países lo son: Walter Van Trier (Bélgica), Antonio Negri (Italia) Gunnar Adler-Karlsson (Suiza), Dieter Althaus (Alemania), Saar Boerlage (Países Bajos), Herwig Büchele (Austria), Andre Gorz (Francia), Charles Murray (Estados Unidos), Keith Rankin (Nueva Zelanda), Götz W. Werner (Alemania), Alice Krozer (Centroamérica), etc. Entre otros defensores y principales activistas se encuentran: Daniel Raventós (2001, 2007), fundador y Presidente de la Red Renta Básica en España y uno de los más activos promotores y escritores de esta propuesta a nivel internacional. Osmo Soininvaara, escritor y político finlandés quien ha abogado por la Renta Básica. En su libro premiado y publicado en 2004 “*A survival doctrine for the welfare state*” propuso un esquema detallado de renta mínima diferenciándola de la renta obtenida por el trabajo. Rubén Lo Vuolo (2001, 2009), Presidente de la Red Argentina del Ingreso Ciudadano, quien junto a Alberto Barbeito, presentaron la propuesta del Ingreso Ciudadano en este país teniendo como resultado la aprobación e implementación a partir del 2009 de una propuesta cercana, como lo es la “Asignación Universal por hijo para Protección Social”. El Senador brasileño del Partido del Trabajo, Eduardo Suplicy (1996, 2002, 2006), quien defendió y encaminó las políticas de renta mínima en Brasil y quien fue el principal promotor de la “Renta Mínima de Ciudadanía” aprobada como ley por el Congreso en el 2004, que fue concebida como Renta Básica Universal y que pretende implementarse gradualmente iniciando con la población que el Programa Bolsa Familia actualmente atiende. Pablo Yanes (2006, 2007), fundador y presidente en México del Ingreso Ciudadano Universal – ICU-México, quien también ha promovido y publicado diversos artículos a favor de la Renta Básica Universal.

La actual Red Mundial por la Renta Básica, creada en 1986 como Red Europea, es la organización internacional de mayor articulación que defiende una Renta Básica Universal en todos los países y que alimenta, promueve y organiza la discusión en diversos foros y en los congresos internacionales celebrados sobre este tema cada dos años. Actualmente está conformada por las secciones oficiales de 18 países de los cinco continentes.

Se reitera que este grupo que defiende la Renta Básica universal e incondicional pretende superar la concepción y debilidades de los programas de transferencia de renta condicionados, por ello resulta de gran importancia colocarlos en el mapa de las comunidades políticas ya que a través de una contrapropuesta contribuyen a la difusión de ideas y a la generación de alternativas relacionadas con los programas de transferencia de renta.

Por lo tanto, específicamente sobre el tema de la Renta Mínima, existían desde el inicio del gobierno de Lula (2002) diferentes comunidades políticas integradas por burócratas, investigadores, académicos, especialistas que discutían la generación de ideas producida en el ámbito internacional y nacional.

Algunas de estas comunidades eran estructuras más cohesionadas, como el IPEA, que partían de propuestas comunes en la concepción de los programas y que produjo estudios sistemáticos sobre el tema. Otra comunidad que fue creciendo fue la integrada por académicos a favor de los programas de focalización y de combate a la pobreza a través de la transferencia de renta.

Estas comunidades formaron “el caldo primordial de ideas” sobre los programas de transferencia de renta, concibiéndolos como una política “generalmente aceptada” en cuanto a estrategia de combate a la pobreza, idea que está vinculada a la noción que Kuhn (1970) denominó “paradigma”.

La difusión de estas ideas fue hecha tanto al interior de las comunidades, como al exterior a través de artículos académicos, libros, artículos en periódicos, seminarios, conferencias, cuadernos de discusión, entrevistas, principalmente.

Este proceso puede entenderse como el periodo de madurez (soften up) en el que las ideas van siendo difundidas en diferentes foros y van impregnando diversos espacios, motivando la discusión y la generación de nuevas ideas, tarea que fue hecha principalmente por comunidades políticas, desde el surgimiento de los programas con

iniciativa municipal, así como por uno de los principales emprendedores de estas políticas en Brasil, el Senador Eduardo Suplicy.

El proceso de “softening up” permitió entrar en un camino donde una comunidad burocrática, académica y política coincidía con los fundamentos que justifican las políticas de transferencia de renta como políticas de combate a la pobreza y la desigualdad, tendientes a minimizarlas por el principio redistributivo que las marca. También fue el proceso de “softening up” el que favoreció a que estas políticas fuesen implantadas en un número cada vez mayor de municipios y estados en Brasil hasta llegar al nivel federal, pues durante este tiempo existieron diversos estudios de evaluación que fueron guiando la expansión que deberían tener y algunas de las características en su diseño que se debían implantar, o en caso modificar.

Cuando Ana Fonseca participa en el primer momento del gobierno del Presidente Lula, este proceso de madurez de ideas existía, por lo tanto la implantación de una política se dió por dentro y sobre el mismo tipo de políticas, colocando el énfasis en la racionalización de recursos y en la unificación para una mejor gestión, momento que fue aprovechado para mejorar el diseño e incluir la dimensión pública en su conceptualización, y la idea de convertirse en una matriz de políticas que pudiese ser el eje de articulación intersectorial e intergubernamental.

La propuesta de Bolsa Familia desde el punto de vista técnico, económico, social y administrativo, era viable, como se describió en este capítulo. La propuesta en su formulación atendía a los problemáticas que habían sido detectadas, además de que representaba una opción legítima por coincidir con los valores de diferentes comunidades de especialistas que trabajaban este tema.

Aun considerando la importancia de la influencia de las ideas del debate internacional, para la creación de este programa tuvo un mayor peso el contexto nacional por contar con una trayectoria importantísima en la implementación de estas políticas, característica que permitía posicionarlas como una opción que no venía a romper con los programas

anteriores, sino que se pretendía reforzarlos, hecho que políticamente significaba el reconocimiento de políticas implantadas en el gobierno del ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso.

## **Capítulo 5**

### **Dinámica política**

En este capítulo incorporó uno de los ejes más importantes de este trabajo, éste se refiere a la dinámica política que motivo que el programa Bolsa Familia pasara a la agenda de gobierno.

El flujo Político (politics stream), al igual que los dos flujos anteriores mantiene una lógica propia que es independiente del reconocimiento de problemas o de las soluciones presentadas. A pesar de esta distancia, existe una interacción de los tres flujos que acontece cuando ciertos eventos desarrollados en este flujo conforman lo que se denominaría “el suelo fértil”, entendido como el contexto sobre el que las ideas planteadas en problemas o en soluciones pueden tener mayor o menor propensión para ser desarrolladas. En este orden de ideas, el contexto político y el marco institucional son determinantes para que los problemas y soluciones sean considerados por los formuladores y llegue a modificarse la agenda

Para Kingdon (1995), son determinados eventos los que afectan la agenda creando condiciones para insertar nuevos temas. Los tres eventos más importantes para el autor son: el clima nacional (percepciones compartidas por algunos funcionarios del gobierno, activistas, élites políticas, grupos de intereses, prensa), el cual crea condiciones para mantener un tema en la agenda, o colocar uno nuevo. Los grupos de presión (resultados electorales, grupos de interés) y los cambios al interior de la administración (nuevas jurisdicciones, nuevos integrantes del gobierno).

Los efectos de los eventos que suceden en este flujo son esenciales para comprender la forma por la cual un tema llega a la agenda de gobierno, específicamente para comprender cómo la idea respecto a la unificación de los programas de transferencia de renta encontró condiciones favorables para entrar en la agenda social del gobierno del Presidente Lula durante el primer año de gobierno, llegando a crear un nuevo programa que trajo como consecuencia la redefinición de prioridades en el área social.

De los eventos que explican el surgimiento de un nuevo programa, focalizo en este capítulo particularmente tres: a) el clima nacional desfavorable para mantener al programa Fome Zero (Hambre Cero) como una prioridad, creando condiciones para destacar otros temas en la agenda. En este punto detallo los problemas de formulación e implementación que presentaba este programa. b) Los grupos de presión existentes desde el periodo de transición las propuestas que emanaron en este periodo afectando directamente la agenda y; c) una nueva jurisdicción creada (Grupo Interministerial) que fue clave alterar la agenda y construir un nuevo programa de transferencia de renta. En este punto detallo la dinámica de persuasión y las disputas entre los diferentes Ministerios que debatieron y formularon la propuesta, así como las soluciones que presentaron para llegar al consenso sobre la unificación de un programa de transferencia de renta condicionado. Expongo también el interés y la dinámica de persuasión, que a través de pactos, tuvo el gobierno federal con los gobiernos locales (estatales y municipales) para lograr que se incorporaran en la implementación del programa Bolsa Familia a nivel nacional. En la última parte, presento la negociación que existió entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para que la ley que creó el Programa Bolsa Familia fuese aprobada.

### **5.1 Antecedentes de la agenda social del Presidente Lula**

Desde 1991, el ahora Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fue uno de los fundadores y Consejeros del Instituto Ciudadanía. A través de esta Institución presentaron a la sociedad una propuesta de política pública para enfrentar el problema del hambre en Brasil basada en la "Política Nacional de Seguridad Alimenticia" (PNSA), tarea coordinada por José Gomes da Silva (padre de José Graziano da Silva, ex-Ministro del extinto Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia y Combate al Hambre).

Las principales políticas propuestas eran: “generación de empleos, recuperación de los salarios y expansión de la producción agro alimenticia. Los ejes de actuación eran: a) políticas de incentivo a la producción agro alimenticia (reforma agraria, política agrícola

y política agroindustrial); b) política de comercialización agrícola (precios mínimos, estoques reguladores); c) distribución y consumo de alimentos por medio de medidas de descentralización del sector minorista, control de precios y márgenes, ampliación de los programas de distribución de alimentos básicos; d) acciones urgentes de combate al hambre, en éstas se propugnó la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia (CONSEA) para coordinar la acción de esta política y la integración de los sectores gubernamentales”<sup>61</sup>.

En ese proyecto ya se afirmaba que era preciso realizar cambios estructurales en las políticas agrícolas, de abastecimiento y de empleo para poder acabar con el hambre en Brasil. La campaña "invitó" a los ciudadanos a hacer su parte, a ésta se integraron amplios sectores sociales que realizaron una movilización social considerada “sin precedentes”.

Fue en ese mismo periodo (1992-1994) cuando surgió otra movilización de la sociedad civil enarbolada sobre el tema de la “ética en la política”, que después continuó con el tema de “combate al hambre y a la miseria”, implantando la “Campaña de la Ciudadanía Contra la Miseria y por la Vida”, también conocida como "Campaña del hambre" o "Campaña de Betinho", denominada así por ser impulsada por el sociólogo Hebert de Souza (Betinho) y dirigida también por el coordinador del Gobierno Paralelo, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>62</sup>. Ambos elaboraron y presentaron al gobierno federal una política de Seguridad alimenticia. Al salir el ex-Presidente Collor, y en respuesta al documento entregado por el gobierno paralelo, el nuevo Presidente Itamar Franco inició la construcción de una política de combate al hambre que tuvo éxito al ser creado en 1993 el Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia - CONSEA.

---

<sup>61</sup> Projeto Fome Zero, Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, Instituto Cidadania, outubro de 2001.

<sup>62</sup> Sin dejar de reconocer que este movimiento de la sociedad civil tuvo éxitos en implantar políticas de seguridad alimenticia en la década de los noventas, los debates y movilizaciones sobre el hambre y la seguridad alimenticia fueron registrados por primera vez en Brasil en la década de 1940, en la obra principal del geógrafo, médico y profesor Josué de Castro (1961)

El CONSEA nació como un órgano articulador entre la sociedad y el gobierno, conformado por la sociedad civil. Tenía entre sus funciones la articulación y la proposición de propuestas de seguridad alimenticia que dirigían al gobierno previa discusión en foros con la sociedad. Entre las propuestas que lograron colocar estuvieron: a) el programa de atención a los desnutridos y a los madres amamantando en riesgo nutricional (distribuía leche en polvo o un litro y medio de leche líquida pasteurizada para niños desnutridos y mitad para hermanos y madres amamantando); b) la descentralización de la merienda escolar que inició su implementación en 1992; c) el PRODEA (Proyecto Social de distribución de alimentos), que era un programa que distribuía alimentos de forma descentralizada, ampliado al nivel nacional; d) abertura de líneas de crédito (destinados a pequeñas empresas para generar empleos de bajo costo).

Sobre las políticas públicas de seguridad alimenticia se puso el énfasis en dos líneas: hasta la década de 1970 existían políticas centralizadas de abastecimiento alimenticio dirigido para regular los estoques y precios. De 1970 al inicio de la década de 1990 se colocaron políticas centralizadas de asistencia alimenticia, creándose en este periodo el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) y el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN) que por primera vez representó una política planeada para el área nutricional y alimenticia. (Takagi, 2006: 51)

Otras iniciativas exitosas surgidas del movimiento civil fueron: la elaboración del Mapa del Hambre, en 1993, la Consolidación del Plan Nacional de combate al hambre, hecho en 1993 por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA; y la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimenticia, en 1994.

Al comienzo del primer gobierno del ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1995, se realizaron cambios en el área social provocando el desmonte de algunas de las estructuras creadas en el pasado y de sus políticas alimenticias<sup>63</sup>. Fue sustituido el

---

<sup>63</sup> Fue extinguida la Legión Brasileira de Asistencia; también eliminaron las acciones de abastecimiento de alimentos a través de canastas básicas y manutención de estoques y el INAN fue extinguido en 1997 (Valente, 2004)

CONSEA por el Consejo de “Comunidad Solidaria” que reorientó las acciones de combate al hambre y de inseguridad alimenticia para el ámbito de combate a la pobreza y la miseria, teniendo como modelo el programa mexicano “Progresá”. En 1999, un nuevo programa denominado “Alvorada” fue creado con la intención de articular las acciones gubernamentales contra la pobreza y el Comunidad Solidaria, por su parte, reestructuró sus acciones para el fomento al desarrollo local sustentable por medio de otro programa denominado “Comunidad Activa”.

### **5.1.1 Primera Opción: Programa Fome Zero**

El programa de seguridad alimenticia elaborado en 1991, estuvo presente en las campañas presidenciales en las que Lula compitió después de la primera derrota en 1989, es decir, en 1994, 1998 y 2002.

Fue hasta agosto del 2002 que pasó a ser conocido públicamente con el nombre de “Hambre Cero” (Fome Zero) y fue resultado de la propuesta formulada nuevamente por el “Instituto Ciudadanía” en 2001, en la que participaron representantes de Ong’s, instituto de investigación, sindicatos, organizaciones populares, movimientos sociales y especialistas vinculados al tema de seguridad alimenticia en el país sobre la coordinación técnica de José Graziano da Silva (ex-Ministro del extinto Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia y Combate al Hambre), Walter Belik y MayaTakagi. Durante este proceso se realizaron tres encuentros para discutir la propuesta: en São Paulo, Fortaleza y Santo André, reuniendo a más de mil personas que contribuyeron a construir la versión preliminar de la propuesta.

En un segundo momento, un equipo de alrededor de 100 personas, entre éstos: técnicos, académicos y operadores políticos, retomaron las ideas vertidas para relacionarlas con tres objetivos principales: a) Evaluar la situación de hambre que combatían los programas en Brasil, en concordancia con el compromiso firmado por este país, en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996; b) Incorporar la movilización de la sociedad con respecto al tema de la seguridad de la alimentación; y c) Involucrar a los gobiernos:

federal, estatales y municipales, ONG's y sociedad civil en una propuesta viable para combatir el hambre, para ello se envió la propuesta a la sociedad civil, al poder legislativo, a los sindicatos, empresarios y especialistas nacionales e internacionales para que propusieran modificaciones al documento base. El documento final, por lo tanto, tomó en consideración todas las propuestas hechas al programa.

Fue con esta trayectoria que el programa "Hambre Cero" se convirtió en la propuesta principal del Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva al ser electo en octubre de 2002 por el Partido de los Trabajadores. El entonces candidato Lula, abrazó el tema contra el hambre durante su campaña, y en su primera manifestación pública, después de haber sido conocida su victoria, declaró que el asegurar a cada brasileño las tres comidas de su día, al fin de cuatro años, daría por concluida su misión histórica.

Tres instituciones internacionales participaron en la revisión del proyecto: La Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). La iniciativa surgió del Director General de la FAO, quien coincidió con la solicitud del presidente electo para que un equipo técnico de esta organización visitara Brasil, trabajara con el equipo de transición y definieran cómo podrían dar soporte al diseño e implementación del proyecto. La participación de la FAO se dió a través de su Programa Especial de Seguridad Alimenticia, cuyo principal objetivo es ayudar a los países en vías de desarrollo (especialmente a los que tienen bajos ingresos con déficit de alimentos) a mejorar su seguridad alimenticia. Para lograrlo, de acuerdo con los criterios de la FAO, los países deberían: incrementar rápidamente la productividad y la producción de alimentos, reducir la variabilidad anual de la producción alimenticia en forma económica y ecológicamente sostenible; y mejorar el acceso de la población a los alimentos.

Posteriormente el equipo de transición de Brasil solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial asignar un staff para sumar al equipo y obtener el apoyo internacional en dos áreas principales: 1) En el soporte para la operacionalización del programa; y 2) en el empoderamiento de las comunidades pobres rurales del Nordeste a

través de la construcción de capacidades. Finalmente el equipo se formó con representantes de las tres Instituciones y representantes del Equipo de Transición.

Al inicio del gobierno del presidente Lula se creó el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia e combate al Hambre (MESA)<sup>64</sup> como un órgano federal específico para implementar el programa Fome Zero. El Presidente Lula nombró como titular de éste al coordinador y realizador del Proyecto del 2001, José Graziano da Silva.

Las características fundamentales en la formulación del programa Fome Zero fueron las siguientes:

- a) Partía de la concepción de que el derecho a la alimentación debía ser asegurado por el Estado, por lo tanto, el principal objetivo era formular una Política de Seguridad Alimenticia y Nutricional para la población, buscando atacar el problema de seguridad alimenticia a partir de la mejoría de renta.
- b) Reconocía a la alimentación como derecho humano básico.
- c) Reconocía que el hambre en Brasil tiene tres dimensiones principales: 1) la insuficiencia de la demanda, como resultado de la concentración de renta en el país y de los elevados niveles de desempleo, subempleo y del bajo poder adquisitivo de los trabajadores; 2) la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población; y 3) la exclusión de un sector pobre en el mercado, algunos de los cuales pueden ser desempleados o subempleados, viejos, niños y otros grupos carentes que necesitan atención urgente.
- d) Presentó datos de organismos internacionales de la FAO (2000), del PNUD (2000), del Banco Mundial (2000), de la Cúpula Mundial da Alimentación (1996/Roma) y de otras organizaciones sobre el hambre en Brasil.
- e) Reactivó el Consejo de Seguridad Alimenticia (CONSEA) desactivado desde 1995, nombrando como titular a Luz Marinho, sindicalista y Presidente de la Central Única de Trabajadores – CUT.

---

<sup>64</sup> El Gabinete del MESA estaba directamente ligado a la Presidencia de la República,

- f) Presentó el concepto de Seguridad Alimenticia<sup>65</sup> como eje del programa y a partir de éste se clasifican las políticas a implementar en función del número de residentes de los municipios. Las familias más vulnerables viven en las áreas urbanas de las pequeñas ciudades del interior (4,3 millones de familias o 20 millones de personas) y en las regiones metropolitanas (2 millones de familias o 9 millones de personas). Las familias vulnerables residentes en las áreas rurales eran 3 millones (15 millones de personas), con base en datos de la Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios – PNAD, de 1999.
- g) Definió como público beneficiario prioritario a la población en situación de carencia de alimentos o en situación vulnerable a dicha carencia.
- h) Otorgaba una importancia fundamental a la movilización social.
- i) Tenía como eje el programa de transferencia de renta “Cartão Alimentação” (Tarjeta Alimentación) que distribuía vales para ser canjeados por alimentos en comercios locales autorizados. Tenía participación la sociedad civil a través de un Comité Gestor, el cual compartía funciones de gestión con el gobierno.
- j) El programa se articulaba por tres tipos de políticas: 1) estructurales; 2) emergentes (o también llamadas específicas); y 3) locales, que involucraban a los tres niveles de gobierno: el federal, el estadual y el municipal.

Las políticas estructurales se concibieron para atacar las causas profundas del hambre y de la pobreza, en éstas se incluían programas para la reforma agraria, para el fortalecimiento de la agricultura familiar, programas de generación de trabajo y renta, programas de transferencia de renta y de alfabetización.

Las políticas específicas fueron formuladas para atender directamente a las familias carentes del acceso a los alimentos. Podían ser atendidas por los gobiernos de los estados, de los municipios y por la sociedad civil organizada. En éstas se incluían: el

---

<sup>65</sup> El programa define Seguridad alimenticia como “la garantía del derecho de todos de acceder a alimentos de calidad, en cantidades suficientes y de modo permanente, con base en prácticas alimenticias saludables y sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales actuales ni el sistema alimenticio futuro. Todo país debe ser soberano para asegurar su seguridad alimenticia, respetando las características culturales de cada pueblo, manifestadas en el acto de alimentarse. Es responsabilidad de los Estados Nacionales asegurar este derecho y deben hacerlo obligatoriamente de manera articulada con la sociedad civil”

programa Cartão Alimentação, donaciones de canastas básicas, programas de seguridad y calidad de los alimentos y de combate a la desnutrición infantil y materna, restaurantes populares, así como la ampliación del Programa de Apoyo al Trabajador (PAT) y de las meriendas escolares.

Las políticas locales eran implementadas por los gobiernos estatales, municipales y por la sociedad civil organizada. Los bancos de alimentos se relacionaba con los minoristas para la donación de alimentos, los restaurantes populares, las cocinas comunitarias, el apoyo a la agricultura familiar y la producción para el consumo propio formaban parte de estas políticas.

#### Cuadro 6. Políticas de Fome Zero

<b>POLÍTICAS ESTRUCTURALES</b>		
* Geração de Emprego e Renda *Intensificação da Reforma Agrária * Previdência Social Universal *Bolsa Escola e Renda Mínima Incentivo à Agricultura Familiar		
<b>POLÍTICAS ESPECÍFICAS</b>		
* Programa de Cupom de Alimentação *Ampliação do PAT * Doações de Cestas Básicas Emergenciais *Combate à Desnutrição Infantil e Materna * Manutenção de Estoques de Segurança * Ampliação da Merenda Escolar * Segurança e Qualidade dos Alimentos * Educação para o Consumo e Educação Alimentar		
<b>POLÍTICAS LOCAIS</b>		
Áreas Rurais * Apoio à Agricultura Familiar * Apoio à Produção para Autoconsumo	* Novo Relacionamento com Supermercados *Agricultura Urbana Pequenas e Médias Cidades * Banco de Alimentos * Parcerias com Varejistas * Modernização dos Equipamentos de Abastecimento	* Modernização dos Equipamentos de Abastecimento * Novo Relacionamento com as Redes de Supermercados Metrôpoles * Restaurantes Populares * Banco de Alimentos * Parceria com Varejistas

Fuente. Câmara dos Deputados (2005)

## Cuadro 7. Diseño inicial del programa Fome Zero

Box 1: Desenho inicial do Programa Fome Zero - Prioridades 2003
<p><u>Programas Estruturais</u></p> <p>1) Reforma Agrária:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA);</li><li>- Plano emergencial de assentamento de 60 mil famílias acampadas;</li><li>- Recuperação de assentamentos em situação precária, beneficiando 40 mil famílias.</li></ul> <p>2. Fortalecimento da Agricultura Familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ampliação do atendimento do Pronaf B para 200 mil famílias;</li><li>- Financiamento para agricultura familiar na safrinha.</li></ul> <p>3. Projeto Emergencial de Convivência com o Semi-Árido:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Seguro safra;</li><li>- Abastecimento emergencial de água;</li><li>- Construção de pequenas obras hídricas: sistemas e barragens subterrâneas.</li></ul> <p>4. Programa de Superação do Analfabetismo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Pré alfabetização nos municípios atendidos pelo projeto fome zero;</li><li>- Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária.</li></ul> <p>5. Programa de Geração de Emprego:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Financiamento para habitação e saneamento.</li></ul> <p><u>Programas Específicos</u></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Restaurantes Populares;</li><li>2. Bancos de Alimentos;</li><li>3. Ampliação da Alimentação Escolar;</li><li>4. Programa Cartão de Alimentação Emergencial;</li><li>5. Educação Alimentar.</li></ol>

Fuente: Takagi (2006)

Después de las reuniones con el equipo de los organismos internacionales se presentó el programa sobre tres ejes de actuación: 1) Implantación de Políticas públicas; 2) Construcción participativa de la política de seguridad alimenticia y nutricional y; 3) “Mutirão” contra el hambre. El primer eje respetaba el diseño del proyecto de 2001 con la división de las políticas (estructurales, específicas y locales). El segundo eje mantenía el compromiso con los movimientos sociales para construir y consolidar de forma participativa la política de seguridad alimenticia con la creación del CONSEA como órgano articulador vinculado a la Presidencia de la República. El tercer eje organizaría las actividades de movilización de la sociedad civil. En un breve resumen, este programa era la primera apuesta del Presidente Lula.

## **5.2 Clima nacional favorable a un ajuste en la agenda**

Uno de los eventos determinantes para introducir un tema a la agenda o mantener las prioridades de los gobiernos se comprende a través de un análisis sobre los elementos que influyen para modificar o mantener el clima nacional.

Kingdon (1995) describe el clima nacional (national mood) como una situación en la cual diferentes personas comparten los mismos temas o percepciones de éstos durante un periodo de tiempo determinado. La percepción de un clima político favorable o desfavorable puede depender tanto de las posiciones de los políticos, funcionarios públicos y de la opinión pública.

Desde la campaña del 2002 y al inicio de la gestión del Presidente Lula, el tema de combate al hambre estuvo presente como una prioridad representando en el discurso del candidato, y después Presidente Lula, una estrategia visible, que en la concepción del Partido de los Trabajadores, significaba uno de los problemas sociales más importantes del país.

A pesar de que los programas de transferencia de renta y las posibles modificaciones en su diseño institucional y en las capacidades administrativas de los gobiernos se realizaron en el periodo de transición, obteniendo como resultado un diagnóstico elaborado por Ana Fonseca, no se elaboró propiamente una propuesta formal de reforma enfocada hacia la unificación de los programas de transferencia de renta, por tanto, no formaron parte de los temas prioritarios en la agenda social al inicio del gobierno.

El hecho de dejar fuera de la agenda una estrategia de combate a la pobreza que venía implementándose desde experiencias municipales hasta llegar al nivel federal, construyendo con ello un feedback positivo, puede explicarse por la diferencia que el gobierno del PT quería entintar en el área social. La elección del Presidente Lula representaba no sólo un cambio de partido en el gobierno, sino la oportunidad de un proyecto de transformación social vinculado con el ideario de un partido de izquierda. El énfasis en lo social era una tradición del PT, énfasis que fue mayor durante la campaña y

en el periodo de transición debido a la continuidad en la política económica establecida en la “Carta a los brasileños”.

El Partido de los Trabajadores tenía en sus manos una propuesta alternativa en el área social que venía construyéndose desde inicios de su surgimiento como fuerza política. El tema del combate al hambre estuvo presente en las cuatro anteriores campañas a la Presidencia de la República y tomó la denominación de Fome Zero con formato de un programa en el 2002.

Un nuevo programa representaba una oportunidad para que el PT posicionara una concepción deferente de política social, que, de acuerdo al concepto y trayectoria de este partido en el dominio público, la participación popular y la movilización en la implementación es un elemento diferenciador entre las políticas que se venían implementado en el gobierno anterior, en el cual, los órganos de participación social dentro los programas de transferencia de renta no tenían facultades de gestión compartidas con el gobierno, como sí lo tuvieron en el programa Cartão Alimentação, eje de Fome Zero.

Un nuevo programa que rescatara la dimensión política representaba una oportunidad y paralelamente un rompimiento con la era social de Fernando Henrique Cardoso que ejecutó una propuesta contraria. La dimensión política era participación y control de la sociedad civil, pero no necesariamente participación en las políticas, sino en la definición de las prioridades de las políticas, tal como fue la práctica de la que surgió el programa Fome Zero, que tuvo un gran apoyo popular y social con las campañas previas que habían sido activadas en la sociedad civil y que habían conseguido permear la idea del combate al hambre y a la inseguridad alimenticia dentro de los aparatos de Estado, con aprobación de importantes fuerzas sociales como el CONSEA.

En este contexto, el programa Fome Zero estaba en sintonía con la visión social que pretendía el gobierno de Lula: la diferenciación con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y el establecimiento de políticas que posicionaran la dimensión popular.

No obstante, además de la dimensión política y popular que contenía el Programa Fome Zero, éste enfocaba a la alimentación como derecho humano básico y partía de la concepción de que el derecho a la alimentación debía ser asegurado por el Estado, en consecuencia, el principal objetivo era formular una Política de Seguridad Alimenticia y Nutricional para la población a través de un conjunto de políticas estructurales, específicas y locales con una alta participación y movilización de la sociedad civil

Bajo estos supuestos, lo que no hay que obviar, ni tampoco confundir, es que el cambio que tuvo el gobierno de Lula en su agenda social no se refiere únicamente a un “cambio de tema”, esto es, pasar de “priorizar el combate al hambre” para poner en el centro los programas de transferencia de renta condicionada con la intención de “combatir la pobreza”. Por el contrario, los movimientos en la agenda social de Lula representaron algo más allá que un cambio de tema, lo que ocurrió fue la caída de un programa concebido bajo un “enfoque de derechos” (el derecho a la alimentación), sustituyéndolo por un programa de transferencia de renta condicionada cuyo diseño está ajeno a dicho enfoque y se concibe más bien como una “estrategia de combate a la pobreza” que funciona más como mecanismo compensatorio para poblaciones que no están incluidas formalmente en el sistema de protección social.

Por lo tanto, no hay que dejar de ver ni de señalar que el Programa Fome Zero fue diseñado y justificado desde un “enfoque de derechos”, específicamente del derecho a la alimentación, y por ende, bajo un enfoque garantista del cual se podría desarrollar la dimensión social de la ciudadanía, ello significa que una persona puede acceder y gozar de los derechos instituidos por el mero hecho de ser ciudadano, sin que el acceso y goce a dichos derechos sociales esté mediado por alguna otra condición o característica de la persona, como puede ser su edad, sexo, condición civil, estado de salud, ingreso monetario, trabajo, religión, situación de vulnerabilidad, etc.

Pese a que el diseño recuperaba un enfoque garantista de derechos y que en comparación con un programa de transferencia de renta condicionada, el primero representaba una opción mucho más amplia, coherente y ligada con las nociones de justicia e igualdad social que caracterizan a las fuerzas partidistas de izquierda, el programa Fome Zero

presentó una serie de problemáticas que influyeron para su debilitamiento y salida de la agenda.

La aceptación y el buen clima político con el que inicio Lula, 49% de la votación en primera vuelta y 62% en segunda vuelta, no fue el mismo escenario que mantuvo el programa Fome Zero. La revisión de la bibliografía nos señaló cuáles eran los problemas que presentó el programa en su implementación y que llevaron a modificar las percepciones al interior del gobierno y en la opinión pública. Las entrevistas realizadas con algunos funcionarios públicos que participaron en la formulación y coordinación de Fome Zero ofrecieron un panorama complementario que situaron las problemáticas intersectoriales que tuvo el programa, alimentando -dentro y fuera del gobierno- las críticas y percepciones que llevaron crear condiciones y colocar un nuevo tema en la agenda.

### **5.1.1 Críticas sobre Fome Zero**

Fueron varios tipos de críticas las que se presentaron en la campaña y durante el primer año de gobierno. Algunas se referían a la formulación del programa y otras a problemas en la implementación.

Sobre las primeras, las críticas señalaron que el programa presentaba prioridades erradas con respecto a las verdaderas problemáticas que presentaba el país al suponer que el hambre era el principal problema de los brasileños<sup>66</sup>. La oposición del PSDB enfatizó que no había necesidad del viraje hacia un programa de combate al hambre que despertaba simpatía nacional e internacional con alta carga simbólica sólo por rechazar el reconocimiento de las políticas y programas sociales del gobierno del ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, que representaban avances en materia de educación, de salud y de reducción de la pobreza, aún cuando se reconociera como un fracaso la reducción de la desigualdad. La oposición partidaria enfatizaba el carácter arcaico y retrogrado de un programa que no coincidía con la realidad actual.

---

<sup>66</sup> Ver CAMARGO (2004); MONTEIRO (2003); TAVARES (2004); LOBATO (2005)

Marcaron también los errores sobre la población objetivo por atender<sup>67</sup>. En el proyecto Fome Zero de 2001, el diagnóstico partía de que Brasil no tenía una política general de seguridad alimenticia y que la vulnerabilidad al hambre afectaba a 44 millones de brasileños, que representaba el 27.8% de la población, en otras cifras 9.3 millones de hogares vulnerables a una inseguridad alimenticia<sup>68</sup> (IPEA, 2002).

En este sentido, además de la pobreza, se buscaba atacar el problema de inseguridad alimenticia mejorando el nivel de renta de la población pobre al considerar que el hambre en Brasil está más relacionada a la insuficiencia de renta que a la falta de alimentos (Projeto Fome Zero, 2001).

En la formulación del proyecto reconocían que no había un estudio actualizado de la población que pasaba hambre, por lo tanto se utilizó como metodología de medición la línea de pobreza utilizando el término de inseguridad alimenticia que engloba a las personas que no tienen condiciones para asegurar si podrán alimentarse dignamente y con calidad todos los días el año, aun cuando no estuvieren sus condiciones biológicas afectadas. La metodología incorporó un pequeño aumento de la pobreza extrema entre 1995 y 1999 debido al aumento del 5% al año en las áreas metropolitanas (Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi, 2001).

La crítica tiene un contenido sustancial si se cuestiona la relación directa que tendrían los niveles de pobreza determinados y el hambre. Autores señalaron que las estimativas de desnutrición considerando el nivel de renta son indirectas para ser consideradas de manera literal (Rocha, 2000; Shwartzman, 1997). Datos de la Pesquisa Nacional por

---

<sup>67</sup> Sobre las diferencias de números, ver “Fome está no fim” (Folha de Sao Paulo, 30-10-2002); “Brasil tem pelo menos 22 milhoes com fome” (O Globo, 29-10-2002); “Não existe fome no Brasil para professor da USP” (O Estado e São Paulo, 03-11-2002); Paes de Barros, economista del IPEA, criticó la exageración del Programa Fome Zero en la definición del público definido. (Folha de São Paulo, 26-01- 2003).

<sup>68</sup> El IPEA (2002) reportó un dato diferente: 54 millones de brasileños bajo la línea de la pobreza. El diagnóstico fue resultado al tomar como base la renta familiar per cápita como el factor que más directamente interfiere en el acceso al alimento. Consideraron que la población brasileña que se encuentra debajo de la línea de la pobreza (renta familiar per cápita de hasta medio salario mínimo) estaréis en situación de riesgo de inseguridad alimenticia, es decir, no tendría garantizado el acceso diario a una alimentación adecuada, pudiendo en diferentes momentos estar sometida al hambre, sea del punto de vista cuantitativo como cualitativo. Del total de 54 millones, 24 millones son las familias que están debajo de la línea de la indigencia (renta familiar per cápita de hasta un cuarto de salario mínimo), familias que estarían sometidas a diferentes dimensiones del hambre, incluyendo situaciones indignas de sobrevivencia sobre los restos de basura o dependiendo de la alimentación de los otros.

Muestra de Domicilios (PNAD 1992-2002)<sup>69</sup> consideró varios indicadores sobre las condiciones de vida y padrones de consumo de de las familias brasileñas, donde todos los indicadores de condiciones de vida mejoraron a lo largo de la década de 1990 (agua potable, casas con drenaje, casas con teléfono fijo). Por tanto, existía un cuestionamiento público hacia una política prioritaria del Presidente Lula centrada en el tema del hambre, relacionando necesariamente dicho tema con los habitantes de baja renta.

Otras críticas fueron consecuencia de la ambigüedad conceptual en el discurso gubernamental sobre los términos de seguridad alimenticia y combate al hambre. El concepto de seguridad alimenticia y nutricional incorporaba cuatro dimensiones aún cuando éstas no afectaran la condición biológica de una persona: 1) un consumo mínimo de calores, proteínas y vitaminas para una vida saludable; 2) los alimentos a los que tuvieran acceso la población, debían tener calidad; 3) se tenía que comer tres veces al día todos los días de la semana; 4) se debe restaurar la dignidad a aquellas personas que se alimentan de los restos de restaurantes y de basureros. En resumen, incluía a las personas que no tienen condiciones de asegurar si podrán alimentarse dignamente y con calidad todos los días el año, aún cuando no estuvieren sus condiciones biológicas afectadas (Projeto Fome Zero, 2001).

El tema del hambre en el proyecto Fome Zero derivaba de tres dimensiones: a) la insuficiencia de la demanda, producto de la concentración de renta existente en el país, de los elevados niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios; 2) de la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población y; 3) de la exclusión del mercado del sector más pobre de la población, muchos de ellos trabajadores desempleados, o subempleados, ancianos, niños y otros grupos carentes ( Projeto Fome Zero, 2001).

La consecuencia de esta distinción es que las formas de combatir el hambre y la inseguridad alimenticia tenían diferentes formas y políticas para combatir las. No obstante, aun considerando la diferenciación de los términos, el tema del combate al

---

<sup>69</sup> Ver datos en [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) (síntese de indicadores sociais 2002)

hambre predominó más en el entendimiento de la opinión pública y ganó un fuerte impacto simbólico en el escenario nacional e internacional.

Desde la primera presentación de Fome Zero, así como durante la campaña y posterior a ésta, la difusión del programa y las grandes expectativas del discurso presidencial se concentraron en enfatizar que el objetivo era el combate al hambre, foco que contribuyó para una incorrecta e incompleta comprensión del programa. Los formuladores de Fome Zero reconocían que el concepto de Seguridad Alimenticia y Nutricional tenía una baja incorporación en la cultura nacional como demanda social y era un tema más ligado a las organizaciones no gubernamentales que trabajaban esa área. Afirmaban que a pesar de que ambos términos eran en parte complementarios, el combate al hambre debía ser una política permanente y subordinada a la de seguridad alimenticia y a la de garantía del derecho a la alimentación, y no lo contrario, como sucedió. (Takagi, 2005).

Para los críticos, el combate al hambre representaba concentrarse en prioridades erradas para disminuir la pobreza y la desigualdad. Si en algo coincidían los críticos y los formuladores de Fome Zero, era que el combate al hambre no era la prioridad.

La primacía de las políticas de seguridad alimenticia en la formulación de Fome Zero fue señalada por el Tribunal de Cuentas de la Unión en la evaluación hecha sobre la estrategia operacional del gobierno y la lógica de intervención de las diferentes acciones del programa. A pesar de destacar esta prioridad, señalaba también la falta de innovación en el programa. En la apreciación del Tribunal:

“El Fome Zero no es un programa de gobierno en los moldes de los programas del Plan Plurianual, es un conjunto de políticas de seguridad alimenticia y nutricional asumidas por el gobierno federal. Es considerado como una marca del gobierno del momento con un nombre de fantasía que lista un conjunto de acciones que deben ser priorizadas para garantizar la seguridad alimenticia y nutricional a la población brasileña” (Tribunal de Contas da Uniao, 2005: 78)

En el mismo sentido, otras críticas marcaban que el programa no representaba innovación alguna, si no sólo la unión de varios programas gubernamentales existentes con un nuevo nombre. El informe sobre la Evaluación de Fome Zero hecho por el Tribunal de Cuentas de la Unión (Tribunal de Contas da Uniao, 2004) y el informe de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 2005) coinciden en señalar que gran parte de las acciones y programas que integran el Fome Zero formaban parte del Plan Plurianual, siendo que algunas acciones se extinguieron, otras fueron creadas y otras más cambiaron su nombre.

Las políticas que le correspondía coordinar al MESA y que no existían al menos en el ámbito nacional eran: 1) Programa Cartão Alimentação; 2) bodegas de alimentos de seguridad; 3) apoyo al auto-consumo alimenticio; 4) educación alimenticia; 5) incentivo a la producción agrícola, agroindustrial y comercialización de la agricultura familiar; 6) fomento a las políticas locales como restaurantes populares; 7) bancos de alimentos; 8) canales directos de comercialización; 9) compras institucionales para alimentación en hospitales, guarderías, escuelas y cárceles (Takagi, 2006: 98).

Las que formaban parte del Plan Plurianual 2002-2003 eran: (1) Los programas de transferencia de renda con condicionalidades para familias en situación de pobreza y pobreza extrema (Bolsa Alimentação); (2) los programas de alimentación escolar (Brasil Escolarizado); (3) los programas de salud básica (Atención básica a la salud –a través de incentivos financieros a municipios); (4) los programas de fortalecimiento de la economía familiar (Primer Empleo); y los programas de apoyo a la agricultura familiar (Pronaf, Asentamientos sustentables para trabajadores rurales; Programa de desarrollo sustentable en la reforma agraria y programas de créditos) y; (5) los programas de bodegas de alimentos y compra de la agricultura familiar (Tribunal de Contas da Uniao, 2004).

Las innovaciones en el diseño, en comparación con el proyecto de 1991 (Projeto Fome Zero, 2001) se expresaron en varias medidas: a) existió una conjunción entre políticas estructurales y las denominadas políticas emergentes (compensatorias); b) se esquematizó la propuesta en tres niveles de acción (políticas estructurales, específicas y locales); c) se incorporó un nuevo programa planeado para adquirir alimentos a través de cupones

(Cartão Alimentação); d) se diferenciaron las políticas locales implantadas en los municipios según las áreas de residencia (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas no metropolitanas y áreas rurales)<sup>70</sup>; y e) se implantó por primera vez una política de seguridad alimenticia y nutricional en el país como prioridad máxima, contando con un Ministerio propio (MESA) y un presupuesto considerable (1, 8 billones de reales).

Otro tipo de críticas en la formulación se refirieron a las contradicciones entre universalidad y focalización que mantuvo el programa. La primera se defendía por el derecho humano a la alimentación (Tribunal de Contas da Uniao, 2004), teniendo como característica intrínseca la universalidad. Se buscaba específicamente garantizar este derecho a todos los brasileños, no obstante, la estrategia de actuación lógicamente tuvo que orientarse hacia la focalización en función de las necesidades y prioridades, delimitando grupos en función de los siguientes criterios: el nivel de renta (Cartão Alimentação y programas de alimentación a través de restaurantes populares para trabajadores de más baja renta); la región de residencia (programas de apoyo a la agricultura familiar en el nordeste); el número de habitantes por región (políticas específicas en función del número de habitantes y de áreas metropolitanas, urbanas y rurales); poblaciones afectadas por calamidades naturales y en riesgo (distribución de canastas básicas a poblaciones quilombolas), entre otras.

---

<sup>70</sup> Para las áreas metropolitanas se propuso la multiplicación de restaurantes populares y bancos de alimentos; la modernización de equipos de abastecimiento y compras comunitarias; y la asociación con supermercados. Para las áreas urbanas no metropolitanas o pequeñas y medias ciudades se propusieron las acciones anteriores por medio de otros instrumentos como: ferias del productor y sistemas de entrega en el domicilio de productos frescos, cursos de formación para implantar hortalizas en escuelas, registro de terrenos urbanos sin uso para producción de hortalizas y cesión para la producción para personas sin empleo. Para las áreas rurales se valorizaron políticas de apoyo a la agricultura familiar ligando las compras públicas derivadas de la demanda institucional de otros programas (merienda escolar, guarderías, hospitales y restaurantes populares), a favor de los agricultores familiares; se dio asistencia técnica y apoyo a la comercialización e infraestructura; y se dio apoyo a la producción para autoconsumo por medio de donación de semillas, insumos y herramientas específicas para uso en hortalizas y jardines, así como para iniciar la creación de pequeños animales. Ver GRAZIANO, José “Seguranca alimentar: uma construcao comunitária” en FREI BETTO (2004).

### 5.2.2 Problemas de implementación en Fome Zero

Un segundo grupo de problemas y críticas que fueron minando el clima nacional con el que empezó el gobierno de Lula y que fueron disminuyendo las posibilidades de consolidar un programa exitoso, se presentaron durante la etapa de implementación y las agrupamos en tres grupos principales de problemáticas: 1) aquellas surgidas por el diseño de articulación entre Ministerios en torno a la política de seguridad alimenticia y nutricional; 2) los problemas propios de la implementación de un programa que requería la participación intergubernamental para implantar políticas diferenciadas; 3) el papel de la sociedad civil. Analizaremos cada una de éstas.

Fome Zero tenía una formulación compleja por la diversidad de órganos federales que participaban y el número de programas que debían implementarse. Incluía 58 acciones, 26 programas<sup>71</sup> y la actuación de por lo menos diez Ministerios, la Casa Civil de la Presidencia, la Secretaria General de la Presidencia, Asesorías Especiales de la Presidencia y el Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia (CONSEA). Esta multitud de organismos federales en la etapa de implementación requería una coordinación intersectorial dirigida por el MESA que no logró salir victoriosa.

Para cumplir con los objetivos de implantar una política de seguridad alimenticia y nutricional se requería un carácter intersectorial que involucrara las áreas de educación, salud, generación de empleo y renta, agricultura, entre otras. Takagi (2006) describe que a pesar de las asociaciones en diversas acciones, la relación entre los Ministerios no fue homogénea y se presentaron conflictos con los Ministerios de Educación, de Salud y la Casa Civil, tres instituciones fuertes que contaban con estructura y presupuesto amplio,

---

<sup>71</sup> El número de acciones, programas y Ministerios involucrados fue variable en diferentes textos. En Fome Zero, balanço dos programas e ações (2005) se presentan diez Ministerios. En la página de Internet del programa Fome Zero ([www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)) con acceso en diciembre de 2004, participaban 12 Ministerios.

Los datos corresponden a lo publicado por el Estudio Técnico de 2005 hecho por la Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados para el Balance de Fome Zero. A pesar de que en este documento especifican que algunos de los programas y acciones del 2005 no existían en 2002 y 2004, algunos mantuvieron la nomenclatura y otros cambiaron de nombre.

que tenían una actuación previa en políticas que en ese momento coordinaría, y en casos, articularía el MESA, y en políticas de seguridad alimenticia y nutricional<sup>72</sup>.

Con el Ministerio de Educación los problemas derivaron de la discusión del programa de transferencia de renta que surgió en el gobierno del Presidente Lula, el Cartão Alimentação. El entonces Ministro de Educación, Cristovam Buarque, propuso que la implantación del Programa Fome Zero fuera sólo ampliando el valor del beneficio del programa Bolsa Escola de R\$15 para R\$50, y fuese llamada “Fome Zero Já”<sup>73</sup>.

Con el Ministerio de Salud, Takagi (2006) resalta las dudas que causó la creación del MESA al suponer que la política de seguridad alimenticia saldría del Ministerio de la Salud. Otros problemas se presentaron por las diferencias de visiones en el área de nutrición, consecuencia del énfasis económico que daba el programa Fome Zero con relación a la nutrición. Con el Ministerio de Asistencia existió un distanciamiento y disputas por el espacio en la coordinación del área social que tenía este Ministerio, un ejemplo se dió en su intención de coordinar el nuevo programa (Bolsa Familia) cuando surgió la discusión de unificación de los programas de transferencia de renta.

Otros Ministerios no tuvieron problemas o disputas, sin embargo no avanzaron algunas de las acciones propuestas en el Fome Zero, como fue el caso de los productos ligados a la agricultura familiar que guardaban relación con el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y el Ministerio de Agricultura. La discusión de la liberalización del comercio en el país chocaba con el tema de seguridad alimenticia y la visión proteccionista de Fome Zero al intentar que los productos alimenticios, especialmente aquellos ligados a la agricultura familiar, estuviesen protegidos ante la entrada de

---

<sup>72</sup> El presupuesto total destinado al nuevo Ministerio MESA en el 2003 fue R\$1,8 billones, siendo superior sólo el del Ministerio de la Salud y el del Ministerio de Educación. Éste incorporó R\$12,5 millones que se destinaban a la Secretaría de Comunidad Solidaria (anterior programa en el Gobierno de Fernando Enrique Cardoso), así como los presupuestos de otros órganos que actuaban en el área de nutrición y con programas de educación alimenticia, posibilitándole una mayor captación de recursos a través del Fondo de Combate y Erradicación de la pobreza, que entre otros recursos, permitiría las donaciones privadas.

<sup>73</sup> Ver [www.cristovam.com.br](http://www.cristovam.com.br) “Falta ousadia transformadora” no Congresso em foco 16 septiembre 2004.

productos extranjeros. En este punto el debate no fue una prioridad gubernamental y el tema se evadió (Takagi, 2006).

Es entendible que en un programa con metas transversales la articulación intersectorial tenga un papel fundamental para su éxito. No obstante, independiente de la complejidad de articular múltiples programas de gobierno a través de un Ministerio, existieron debilidades del propio MESA que repercutieron en una ineficiente articulación.

En la entrevista realizada a Maya Takagi<sup>74</sup>, expone tres elementos que se presentaron como contramarchas en la implementación y que repercutieron en la articulación interministerial: el primero fue la ineficiente comunicación y difusión del MESA para explicar al interior del gobierno la propuesta de Política de Seguridad Alimenticia, que por su propia naturaleza era interministerial. Nunca existió un consenso interministerial para que el MESA pudiese coordinar algunas políticas de diferentes Ministerios.

El segundo problema de implementación se refiere a la falta de aceptación de otros Ministerios para ser coordinados por el MESA, sea porque las grandes expectativas creadas sobre el Fome Zero robaban atención a otras áreas y se creía que sólo fortalecerían al MESA, sea porque algunos programas al pretender ser articulados por éste, perderían la marca del Ministerio en el que habían surgido, como fue la negación que existió del Ministerio de Salud y de Educación ante la propuesta de unificar el programa Cartão Alimentação con los programas Bolsa Alimentação y Bolsa Escola. Se debe sumar como tercer elemento la falta de apoyo político del titular de la Casa Civil, José Dirceu, quien no quiso dividir el poder al MESA y permitir compartir las funciones de articulación y coordinación de los diferentes Ministerios. Fue la Casa Civil quien obstaculizó la propuesta del MESA de implantar un Grupo Interministerial como espacio político de coordinación para el Fome Zero.

Las limitaciones en materia administrativa fue el segundo gran problema de implementación que presentó el Fome Zero. Faltaban brazos operativos. El programa inició con una raquítica estructura administrativa: treinta y siete cargos heredados de la

---

<sup>74</sup> Entrevista realizada el 22 de julio de 2006

Secretaria Ejecutiva del programa Comunidad Solidaria, (anterior programa de gobierno implantado durante el gobierno del ex-presidente Fernando Henrique Cardoso). En la entrevista con Maya Takagi, enfatiza la idea:

¿Cuáles fueron las limitaciones en materia administrativa del programa Fome Zero que podrían explicar el surgimiento de un nuevo programa?

“Nosotros teníamos varias ventajas, un programa listo desde 2001 que está siendo implantado hasta ahora. Tenía un esqueleto conceptual programático de extrema calidad. Teníamos un excelente presupuesto en 2003 que fue asegurado en los años siguientes. Lo que no teníamos era una estructura administrativa, teníamos para iniciar menos de cincuenta personas en un Ministerio nuevo, estábamos desmontados en términos de aparato de Estado. No teníamos una estructura descentralizada para enfrentar la dificultad de implantar desde Brasilia un programa para atender a 10 millones de familias”.

Para implantar las políticas del programa que anteriormente dirigían diferentes Ministerios considerando que se tenía una estructura administrativa mínima, recién montada y no descentralizada, la opción fue dirigir los recursos financieros a otros Ministerios utilizando su estructura y capacidad (Takagi, 2006).

Otro problema refiere a que la articulación de diferentes políticas tuvo como consecuencia una diferente forma de implementarlas y una variación en los resultados esperados. En su formulación Fome Zero estaba conformado por tres tipos de políticas: estructurales, específicas y locales que se dividían en dos grandes grupos: políticas de combate a la pobreza y políticas de seguridad alimenticia y nutricional<sup>75</sup>.

La articulación de diferentes tipos de políticas demandaba diferentes niveles de implantación de diversos Ministerios. Esta complejidad presentó contramarchas que

---

<sup>75</sup> Ver en esta tesis: Primera Opción: Programa Fome Zero

repercutieron en los resultados del programa pues algunas partían de formulaciones más complejas, como las políticas estructurales, y requerían un mayor nivel de articulación interinstitucional, así como una serie de factores socioeconómicos interestatales que escapaban de decisiones y políticas nacionales.

La diferencia en el tipo de políticas, objetivos y áreas por atender, tenía un impacto desfavorable para las expectativas creadas por el gobierno. Expectativas y resultados no fluían ni presentaban resultados al mismo tiempo. Las soluciones que atenderían cuestiones estructurales, como el crecimiento económico con distribución de renta y la generación de empleos requerían políticas estructurales que no estaban sobre la gobernabilidad del MESA como Ministerio que coordinaba el Fome Zero, que sólo podía implantar políticas que estuvieran a su alcance, entre éstas, las políticas específicas como el programa Cartão Alimentação, y las políticas locales. Sin embargo antes las expectativas creadas y la montura institucional establecida, éstas resultaban insuficientes y alimentaban las críticas sobre el incumplimiento de promesas de campaña y de gobierno, cito:

“La prioridad número uno de mi gobierno es el Programa Fome Zero. En los próximos cuatro años, todas las personas de Brasil deberán tener garantizadas por lo menos tres comidas por día. Recuerden este compromiso, pues quiero que mi gobierno sea recordado por esto”<sup>76</sup>

La atención hacia políticas específicas se comprueba en el mayor porcentaje destinado a los programas de transferencia de renta y de ejecución descentralizada representando el 66% del total de los recursos colocados al Programa Fome Zero, correspondiendo al 83,37% del total de los recursos pagados en 2003. Los programas dirigidos al fortalecimiento de la economía familiar, reforma agraria, generación de empleo y renta y otras acciones de salud no presentaron el mismo nivel de ejecución financiera en el 2003, siendo su porcentaje medio de ejecución de 38,81% (Tribunal de Contas da Uniao, 2004). Siendo en la práctica la intersectorialidad de las acciones uno de los mayores problemas

---

<sup>76</sup> Discurso del Presidente Lula el 01 de enero de 2003, Brasilia.

de articulación e implementación en programas tan grandes, fueron las acciones específicas, sectoriales, dependientes de un Ministerio los que acabaron prevaleciendo, y los que concentraron gran parte de los esfuerzos en relación al gasto ejecutado, entre éstos, los programas de transferencia de renta con condicionalidades, como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 8. Acciones de Fome Zero com mayores volúmenes de recursos**

**AÇÕES DO FOME ZERO COM MAIORES VOLUMES DE RECURSOS**

Valores em Milhões

AÇÃO	2002		2003		2004		2005			Variação 2002-2004	Variação 2002-2005 (autorizado)
	Liquidado	% PIB	Liquidado	% PIB	Liquidado	% PIB	Autorizado	Liquidado 1º Sem.	% PIB (autorizado)		
Transferência de Renda com Condicionalldades	2.308,3	0,17%	3.357,1	0,22%	5.314,4	0,30%	6.542,5	3.237,6	0,34%	130,2%	183,4%
Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	1.018,1	0,08%	1.377,3	0,09%	2.641,6	0,15%	3.514,2	911,7	0,18%	159,5%	245,2%
Formação de Estoques Públicos	211,1	0,02%	680,9	0,04%	520,1	0,03%	1.985,2	380,1	0,10%	146,3%	840,3%
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	848,9	0,06%	954,2	0,06%	1.014,3	0,06%	1.265,0	567,1	0,06%	19,5%	49,0%
Erradicação do Trabalho Infantil	465,5	0,03%	456,2	0,03%	495,3	0,03%	532,9	195,0	0,03%	6,4%	14,5%
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	0,0	0,00%	224,2	0,01%	169,6	0,01%	198,2	90,8	0,01%		
Concessão de Bolsa e Capacitação de Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social	55,8	0,00%	55,9	0,00%	55,1	0,00%	69,9	28,3	0,00%	-1,3%	25,3%
<b>TOTAL</b>	<b>4.907,7</b>	<b>0,36%</b>	<b>7.105,8</b>	<b>0,46%</b>	<b>10.210,5</b>	<b>0,58%</b>	<b>14.107,9</b>	<b>5.410,6</b>	<b>0,72%</b>	<b>106,1%</b>	<b>187,5%</b>

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 10.934/2004) e SIAFI/PROCASEN

<sup>3</sup> Em 2005, adotou-se o PIB estimado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre/2005, no valor de R\$ 1.951,9 bilhão.

Fuente: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

Otros atrasos en la implementación durante el primer año se provocaron por el formato de gestión que implicaban ciertos programas, por ejemplo, la implantación de restaurantes populares y cocinas comunitarias, huertas urbanas, banco de alimentos, alimentación escolar y educación alimenticia, fueron acciones presentadas, sin embargo, el formato para ser implantados no estaba totalmente en manos del MESA, requería convenios con los municipios que demoraron una parte importante durante el 2003. Datos del Balance del programa Fome Zero 2003 (Frei Betto, 2004 ) muestran que en este año sólo se firmó

convenio con dos entidades, en Belo Horizonte, Minas Gerais, para ampliar el restaurante popular existente, e implantar uno en Goiania, Goiania, a comparación con 2004, donde fueron instalados 31 restaurantes populares y 119 cocinas comunitarias (Cámara dos Deputados, 2005).

Otro caso lo conforman otras políticas que fueron definidas como prioridades dentro de Fome Zero como lo son: la atención a los mil municipios del semiárido, y la entrega de canastas básicas y otras políticas para las aldeas indígenas, quilombos, asentamientos y campamentos rurales. Aún cuando hayan sido establecidas como prioridades, para finales de mayo de 2003, el programa de atención al semiárido llegaba a 193 municipios, en comparación con otros programas que avanzaban con más prisa, como la atención a 142 comunidades quilombolas y a 626 campamentos rurales (Frei Betto, 2004).

El tercer grupo de problemas en la implementación se relaciona con el papel de la sociedad civil en el programa, del cual desprendemos dos diferentes problemáticas: 1) las que correspondieron al tercer eje de actuación del programa “Mutirão contra a fome”<sup>77</sup>; y 2) las funciones encomendadas al Comité Gestor, como órgano de control social del programa Cartão Alimentação.

El programa Fome Zero fue formulado colocando un énfasis en las políticas de movilización social, entendidas como aquellas que parten del principio que sólo a través de la participación e involucramiento de las comunidades afectadas es que las políticas sociales pueden ser realmente implementadas (Schwartzman, 2004).

La propuesta de mutirão contra el hambre se creó para crear canales efectivos de la sociedad civil, instituir y organizar las campañas de donaciones de alimentos y de dinero y expresar la transversalidad del Programa dentro del gobierno.

---

<sup>77</sup> La palabra mutirao es una palabra de origen indígena que proviene del vocablo tupi “motiró”. Significa lugar de encuentro y una oportunidad para trabajar juntos por un mismo propósito. Esta expresión se extendió del medio rural a todas las áreas para indicar un esfuerzo conjunto y cooperativo en cualquier actividad.

Un frente de actuación en esta área que estuvo vinculada a la Asesoría de la Presidencia de la República fue la denominada “movilización ciudadana”, ideada por el sociólogo Frei Betto, y por Oded Grajew, quienes se desempeñaron como Asesores Especiales de la Presidencia de la República.

Esta movilización y participación popular empataban con la visión de gobierno del PT sobre la participación social en las políticas públicas, reconociéndola como una práctica que valorizaba la participación ciudadana en las decisiones, formulación, ejecución y en el control de las políticas.

La movilización social tenía como pilar un proyecto de movilización popular con la intención de ser un mecanismo que creara movilización y organización para que los programas de gobierno se convirtieran en programas de los ciudadanos (Poletto, 2005).

El proyecto tenía una carga eminentemente política ligada a la educación. Estaba Basada en la noción de educación popular con la idea que la movilización de 11 millones de familias se haría a través de ésta como una práctica de libertad y de ciudadanía y principalmente con la vocación política de transformación social (Op. Cit). La propuesta reconocía que al estar garantizada su seguridad alimenticia y nutricional el objetivo era crear una conciencia de clase en los beneficiarios para que logran reconocerse como actores de presión en las transformaciones estructurales necesarias que llevaran a abandonar programas como el Cartão Alimentação, (Op. Cit.: 36).

La concientización también pretendía motivar a que un mayor número de personas pudiesen intervenir y participar activamente discutiendo asuntos nacionales sobre temas de interés nacional, como deuda externa, ALCA y problemáticas regionales. La respuesta para la movilización la encontraron en una metodología de formación y organización “multiplicadora” de educadores a favor de Fome Zero. Con este método pretendían ir capacitando a miles de educadores para ir multiplicado y constituyendo los Comités que serían dirigidos por la sociedad civil con apoyo gubernamental.

Para implementar esta red de multiplicadores se propusieron iniciativas de organización social que adquirieron nombres relacionados con el acto de alimentarse. Se organizaron conferencias para capacitar a voluntarios e ir creando los “Copos” (Consejos operativos del programa Fome Zero) formados por voluntarios en cada municipio o institución pública o privada, encargados de coordinar las acciones de recaudación y donación de alimentos y seleccionar a las entidades por atender. Los “Pratos” (Programa de Acción Todos por Fome Zero) concebido como los brazos operativos, serían los núcleos locales de acción articulados a los copos. La “Sal” (Agentes de seguridad alimenticia) se encargarían de dar un seguimiento a los beneficiarios para incorporarlos en otras políticas de inclusión social; y los “talheres” que serían los equipos de capacitación para multiplicar a educadores populares<sup>78</sup>.

Planeado que el Fome Zero debía ser implementado por etapas (comenzando en el primer año en 1200 municipios el Semi-Árido, avanzando hacia el norte y demás regiones del país) el centro de la movilización educadora, a la par de la tarea de control social, se centró en el programa Cartão Alimentação que transfería R\$50 mensuales por familia concibiéndose como un programa temporal necesario durante el tiempo que fueran implementadas acciones estructurales que transformaran la condición de las familias, reduciendo el riesgo de seguridad alimenticia. Se pensaba que al garantizar una participación más efectiva y libre de la sociedad en los organismos de control social se materializaría uno de los primeros pasos de la movilización educadora, por ello, este programa otorgaba un privilegiado espacio a la participación social a través de los Comités Gestores.

Los Comités se integraban por hasta nueve personas (2/3 de la sociedad civil y 1/3 de representación gubernamental), electos en asambleas. Las personas electas podían ser parte de los Consejos Municipales existentes, como los de Asistencia Social, de Salud, del Niño y de Adolescente, del Anciano y del Desarrollo Rural<sup>79</sup>. Eran responsables de la

---

<sup>78</sup> La traducción de los términos en español es la siguiente: Copos (vasos), Pratos (platos), Talheres (talleres)

<sup>79</sup> Se luchó en el momento de creación y definición de los Comités Gestores porque estuviesen integrados sin intervención de los gobiernos municipales, sin embargo su integración se equiparó con los dos tercios

selección y exclusión de las familias registradas, y del seguimiento, orientación y control de la renta transferida a los beneficiarios, verificando que sólo fuese gastada en alimentos comprados en tiendas de la localidad con el fin de fortalecer la producción y el mercado local. Para su organización e instalación, dos representantes de cada municipio fueron seleccionados para capacitar en cursos a los integrantes del Comité para la implantación del programa Cartão Alimentação, y para aprender a elaborar un plan de desarrollo local y fomentar acciones públicas y de la sociedad civil.

Desde el punto de vista de los formuladores de Fome Zero, los Comités Gestores eran un elemento importante para la participación municipal para vincular y empoderar a la sociedad civil en un programa público, y también porque la misma sociedad sabría quienes eran las familias beneficiadas por los programas sociales, siendo un argumento contrario el que presentan los defensores de políticas basadas en derechos, donde para evitar una estigmatización de la pobreza no debe ser motivado el señalamiento de los individuos<sup>80</sup>.

La propuesta de implementación de una política de movilización ciudadana no estuvo exenta de problemas.

Como primer elemento, presentaba problemas de ingeniería institucional. Dentro de este eje de actuación las estructuras estaban sobrepuestas. Dentro del MESA, existía el Núcleo de Atención Especial (NAE) creado para atender a voluntarios, fuesen personas, empresas u organizaciones de la sociedad civil. También existían, dentro de la estructura de la Presidencia de la República dos asesorías especiales para tratar los asuntos de Fome Zero, uno para la sociedad civil, implementando la llamada “movilización ciudadana” dirigida por Frei Betto, y otra para el empresariado. Estaba también el Consea, como órgano vinculado a la Presidencia encargado de articular los movimientos sociales para la construcción de la política de Seguridad Alimenticia y Nutricional. Y también, los

---

de la sociedad civil que había establecido el Presidente Lula para el Consejo de Seguridad Alimenticia y Nutricional (Consea), siendo electos prioritariamente por los movimientos y entidades locales.

<sup>80</sup> Evitar la estigmatización de la pobreza es una de las premisas que sostiene la “Lei de Renta básica de ciudadanía”, aprobada en enero de 2004. En el momento que esta ley empiece a ser implementada, pretende otorgar una renta universal a todos los ciudadanos de Brasil, sin considerar su nivel de renta.

comités Gestores que eran los órganos de control social del Programa Cartão Alimentação, y que compartían la gestión con el gobierno en este programa.

El protagonismo de la sociedad civil se expresó en múltiples acciones<sup>81</sup> y tuvo participación de otras organizaciones. Para formar parte de Fome Zero como voluntario existió la campaña “Faca parte” (Haz Parte)<sup>82</sup>. Los bancos de alimentos estaban en algunos casos vinculados a instituciones privadas. Existía la opción de donaciones en dinero que debían ser depositadas al Banco do Brasil y a la Caja Económica Federal. Para las empresas privadas que se vincularan en las donaciones se les destinaba una credencial para ser socios por cuatro años y debían ser registradas por el NAE. Hasta mayo de 2004 existía 240 asociaciones oficializadas y más de 800 empresas solicitando el derecho del uso de la marca “Fome Zero” (Frei Betto, 2005).

Esta diversidad de estructuras de la sociedad civil se manejaba con agendas y tiempos independientes, lo cual ocasionaba problemas en la coordinación y articulación por parte del MESA, además de que los objetivos de cada una de éstas aumentaban la confusión del entendimiento del programa Fome Zero, motivando la ambigüedad: o era una campaña de la sociedad civil a favor de la donación de alimentos o era un programa gubernamental.

El segundo elemento de problematización fue que las políticas de movilización social disputaban el centro de la agenda con las políticas focalizadas de transferencia de renta que venían siendo una prioridad cada vez más aceptada para atacar la pobreza y la desigualdad en el país.

La propuesta de políticas de movilización social y políticas focalizadas de transferencia de renta pueden no ser excluyentes, pero presentan importantes diferencias en la formulación sobre el peso y papel del Estado y de la sociedad civil. Las diferencias atañen a la delegación de poderes y funciones de los representantes en una democracia

---

<sup>81</sup> Ver [www.coepbarsil.org.br](http://www.coepbarsil.org.br); [www.mobilizacao.org.br](http://www.mobilizacao.org.br); [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br); [www.bancobrasil.com.br](http://www.bancobrasil.com.br); y Central telefonica 0800-7072003

<sup>82</sup> Ver [www.facaaparte.org.br](http://www.facaaparte.org.br)

representativa, frente a una visión donde la acción e implementación de las políticas la conservan los gobiernos. Atañe a una diferencia en la implantación de las políticas donde los programas de movilización social pretenden ser implantados de abajo para arriba, frente a políticas con dirección gubernamental que lo hacen de arriba para abajo. Atañe la disputa del poder, por un parte, las políticas de movilización social justifican un legado importante de su existencia a la necesidad el control gubernamental, por otro lado, las políticas donde prevalecen la visión pública no necesariamente están en contra de la participación social, la disputa está en el papel y en el peso que tenga la sociedad en mecanismos de control para el gobierno como para los beneficiarios.

La propuesta de movilización social nunca llegó a ser una fuerza de movilización política y una red opositora que aglutinara y organizara a la sociedad civil dándoles voz para influir y discutir temas nacionales como se pensaba. Los tiempos fueron demasiado lentos. En abril de 2003 se organizó el primer Encuentro Nacional de Educación Ciudadana realizado en Belo Horizonte, Minas Gerais, reuniendo a integrantes de los “talheres” (talleres) de todos los estados.

Para el proceso de educación civilizadora civil se elaboró un proyecto incorporado en el Presupuesto del Programa del 2004 que alcanzaba 10 millones de reales. En su inicio la organización del trabajo no contó con recursos, éstos llegaron hasta septiembre del 2004 para la contratación de personal de confianza, antes de este periodo trabajaban con voluntarios. Fue hasta octubre del 2004 que se conformó la Red de Ciudadanía integrada por noventa integrantes a nivel nacional<sup>83</sup>.

El inicio de la movilización fue tardío pues ya había pasado la discusión sobre la unificación de los programas de transferencia de renta y habían desaparecido los Comités Gestores concebidos como puentes para llegar a la pretendida movilización política. La estrategia de la formación de una Red Ciudadana fue implementada a finales del 2004, casi dos años después del inicio del gobierno, manteniendo dudas en su autonomía y

---

<sup>83</sup> Ver detalles en Poletto, Ivo. Brasil oportunidades perdidas. Meus dois anos no governo de Lula, Garamond, Rio de Janeiro, 2005.

papel político al recibir recursos del gobierno y, presentando a la par, contramarchas en la implementación de sus núcleos multiplicadores que nunca tuvieron la fuerza política suficiente tanto para conservar los comités Gestores como su principal propuesta de organización y control social, y para motivar una red ciudadana de movilización política que interviniese con una voz importante en los asuntos públicos.

Otros problemas sobre el papel de la sociedad civil dentro de Fome Zero se presentaron en los Comités Gestores del programa Cartão Alimentação. Su diseño emulaba al programa de “Food Stamp” de los Estados Unidos Americanos<sup>84</sup>. Trataba básicamente de otorgar cupones para la compra de alimentos en establecimientos locales previamente registrados.

La propuesta levantó grandes críticas tiempo después de que el Proyecto Fome Zero fue presentado en diciembre de 2001 en Brasilia<sup>85</sup>. La disputa entre cupones alimentación o Renta mínima fue uno de los grandes parteaguas con los que nació el proyecto Fome Zero, división que permaneció durante la implementación del programa. La división entre los defensores de cada propuesta llevó a un Seminario Internacional cuyos textos presentados los registra el libro “Combate al hambre y a la pobreza rural (2002). En la introducción los autores presentan las dos alternativas: Cupones de alimentación o Renta mínima.

Sobre la primera alternativa el argumento central era el derecho a la alimentación que el Estado debía asegurar, de ahí la importancia que el recurso monetario estuviera asociado

---

<sup>84</sup> Este programa inició en la década de los 30's, durante la Gran Depresión. En este contexto el gobierno distribuyó el exceso de alimentos en bodega que disponían y que servían para estabilizar los precios para los pobres. El modelo fue sustituido por la distribución de cupones que se cambiaban por alimentos en los supermercados. Éstos los cambiaban los cupones en los bancos locales siendo reembolsados por el gobierno federal. El programa llegó a ser programa nacional en la década de los 70's. Ver Ohls, et. al., 1993.

<sup>19</sup> Ver en artículos de periódico: Cupons são retrocesso, Wanda Engel (Folha de São Paulo, 30-10-2002); Suplicy critica Cupom Alimentação (O Globo, 05-11-2002); Fome Zero gera polêmica (Jornal do Brasil, 03-11-2002); Fome Zero trás nova discórdia ao PT (Folha de São Paulo, 06-11-2002); Sem danoninho? Fome Zero ou Renda Mínima? (O Globo, 07-11-2002); Cechin critica programa de cupons-alimentação (Folha de São Paulo, 07-11-2002); Cupons viram polêmica e Fome Zero deve mudar (O Estado de São Paulo, 08-11-2002); Dinheiro não chega aos pobres (O Estado de São Paulo, 08-11-2002).

a la compra de alimentos y a otros programas de educación alimenticia. Esta propuesta trataba de evitar la disolución de la transferencia de renta en gastos inmediatos, evitando también que regresara a los estratos más altos de concentración de renta, como los propietarios de las grandes industrias de alimentos y bienes no durables.

La segunda propuesta sobre renta mínima defendía el principio de la libertad de las familias para que gastaran en lo que consideraran sus prioridades y necesidades, propuesta que eliminaría la corrupción al impedir intercambiar los cupones por dinero y disminuiría los costos de distribución en contra de los costos que tendría la primera propuesta, al imprimir los cupones y distribuirlos a la población.

El retorno hacia beneficios en especie (alimentos) se confrontaba con políticas de transferencias de renta. En términos de la formulación del programa Cartão Alimentação, la discusión era importante si se considera que en Brasil las políticas de transferencia de renta sustituyeron a los programas que entregaban recursos en especie para los más pobres, específicamente la distribución de alimentos a través de las donaciones de canastas básicas. El retorno hacia este tipo de políticas parecía representar un retroceso en materia de políticas sociales. Desde 1990 los primeros programas de transferencia de renta fueron multiplicándose -con alteraciones y contribuciones multidimensionales en su diseño- para lograr consolidarse como paradigma de políticas públicas de combate a la pobreza que establecieron con solidez los indicadores de pobreza relacionándolos con la insuficiencia de renta (Rocha, 1997, 2003); (Neri et. al., 2003), entendiendo el término paradigma en el sentido que Kuhn señaló: un marco de referencia compartido, hegemónico, en un tiempo determinado (Kuhn, 1970).

Las transferencias de renta eran justificadas desde diferentes dimensiones: la dimensión ética defendía la autonomía y libertad de los beneficiarios sobre el dinero transferido, la dimensión política era favorecida si se reducía el clientelismo de los beneficiarios y se negaba la oportunidad a los partidos políticos de establecerlo; la dimensión administrativa defendía un mayor eficiencia en los gastos y un abordaje más efectivo para atacar la pobreza disminuyendo la desigualdad de renta.

Además de los problemas de diseño del programa Cartão Alimentação, específicamente en lo referente al control social, los Comités Gestores tuvieron problemas en su implementación y en la efectividad de sus resultados. Para su rápida implementación se decidió no elaborar una base de datos propia y utilizar las bases de las familias registradas en el Cadastro Único que pertenecían a otros programas federales (Bolsa Escola y Bolsa Alimentação). Los Comités Gestores tenían entre sus funciones la revisión del Cadastro (base de datos), evaluaban a las familias registradas con relación a los bienes de su propiedad y otros elementos en los casos en que existiese la dificultad de identificar a las familias por la renta per cápita. De acuerdo a la tesis de Takagi (2006) existían elementos a favor de esta función del Comité. La autora coloca que los Comités Gestores contribuyeron para evitar un engrosamiento del Programa Cartão Alimentação al detectar que 30% de familias por estar inscritas en el Cadastro podrían recibir el beneficio de este programa, sin embargo no cumplían los criterios de elegibilidad.

Esta detección por muy oportuna y deseable que fuese, no impactaba en la corrección de la base de datos. Los Comités trabajaban con bases de datos (cadastro) que correspondían a familias beneficiarias de otros programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação) las cuales fueron incluidas bajo otros criterios, compromisos y otra institucionalidad. Por tanto, los Comités suponían que excluían a familias que no cumplían con los criterios de elegibilidad e incluían a otras que efectivamente necesitaban el beneficio económico, sin embargo, esta exclusión no se llevaba a la práctica porque esta información no llegaba a los municipios, ni al Ministerio de Educación o de Ministerio de Salud. Además, eran otros los órganos de Control Social los que daban un seguimiento a la lista de beneficiarios de los respectivos programas, el programa Bolsa Escola contaba con un Consejo de Control Social, y el programa Bolsa Alimentação, tenía un Consejo Municipal de Salud, ambos órganos no tenían entre sus funciones la inclusión y exclusión de beneficiarios.

Por otra parte, la propuesta de compras dirigidas hacia los alimentos controlados por los Comités Gestores tuvo un formato rígido que en la práctica fue difícil de implementar.

A través del Cartão Alimentação, Fome Zero pretendía sustituir las políticas tradicionales de combate al hambre materializadas en la distribución de canastas básicas. La idea básica era ligar a los consumidores pobres sin poder adquisitivo con los productores de alimentos para la producción, dirigiendo el dinero transferido para adquirir alimentos en supermercados, tiendas y ferias de productores previamente registrados, motivando paralelamente la producción de los pequeños agricultores locales y la activación de la economía local. El costo de la propuesta de elaboración de cupones para la compra de alimentos fue eliminado. Integrantes del equipo de transición del PT, entre ellos, el Senador Eduardo Suplicy y el entonces coordinador del Equipo de Transición, Antonio Palocci –que después ocupó el cargo de Ministro de Hacienda-, propusieron usar una tarjeta magnética, tal como funcionaba el sistema de pagos de beneficios a las familias registradas en el “Cadastro Único” que administraba el banco “Caja Económica Federal”.

Para no perder la propuesta original se preservó la vinculación del dinero transferido a los beneficiarios en compra de alimentos. Éstos debían presentar ante el Comité Gestor notas fiscales, recibos o un papel que asegurara el local de la compra. Este formato presentó problemáticas en la implementación y fue blanco de críticas sobre la eliminación de la libertad de los individuos para decidir sobre sus necesidades y gustos. En la discusión del Grupo Interministerial evidenciaron que el programa Cartão Alimentação presentaba un formato rígido en torno al eje de su propuesta: la selección de alimentos.

Amélia Conh, ex-subdirectora de Evaluación del programa Bolsa Familia, detalló en la entrevista realizada sobre el proceso de diferencias dentro del Grupo Interministerial:

“El MESA era el único que defendía que los Comités Gestores fuesen deliberativos, pero en la Cámara de Políticas Sociales nosotros hacíamos documentos, análisis sobre el funcionamiento y contribución de los Comités y partíamos al debate. Hubo una cosa que nos favoreció: la concepción de Fome Zero era muy rígida con respecto a la comprobación de cómo se gastaba el dinero. Hubo un enorme debate si se podía

comprar yogurt, refresco y otros artículos. Esto no es sólo un problema de gestión, porque ¿cómo se controla en qué se gasta?”.

El Cartão Alimentação representaba el mayor volumen de gastos De R\$ 1,8 bilhoes destinados a Fome Zero en el 2003, al Cartão Alimentação se le otorgó R\$ 1,2 billones. Fue lanzado en los municipios de Garibas e Acaua, en el Estado de Piauí, a principios de febrero de 2003. Como órganos emanados de la sociedad presentaron problemáticas sobre su funcionamiento y estructura. De acuerdo a Takagi (2006), el municipio debía otorgarles la estructura básica para trabajar (oficina, teléfono, computadora, Internet), siendo bases que no necesariamente eran entregadas, llevando a una improvisación de estructuras voluntarias y una demora en los resultados.

Con respecto a las estructuras creadas, hasta diciembre de ese año había 2,468 municipios capacitados, 2,285 Comités Gestores instalados que involucraban a 20,565 voluntarios (Takagi, et. al. 2004). El programa había atendido a más de de 1,900 familias en 2,369 municipios Los datos en cuanto a organización social no son mínimos, sin embargo comparándolos con los programas de transferencia de renta anteriores a su implantación presentaba resultados inferiores que fueron punto de críticas sobre la lentitud del programa<sup>86</sup>, como lo demuestran los siguientes cuadros:

---

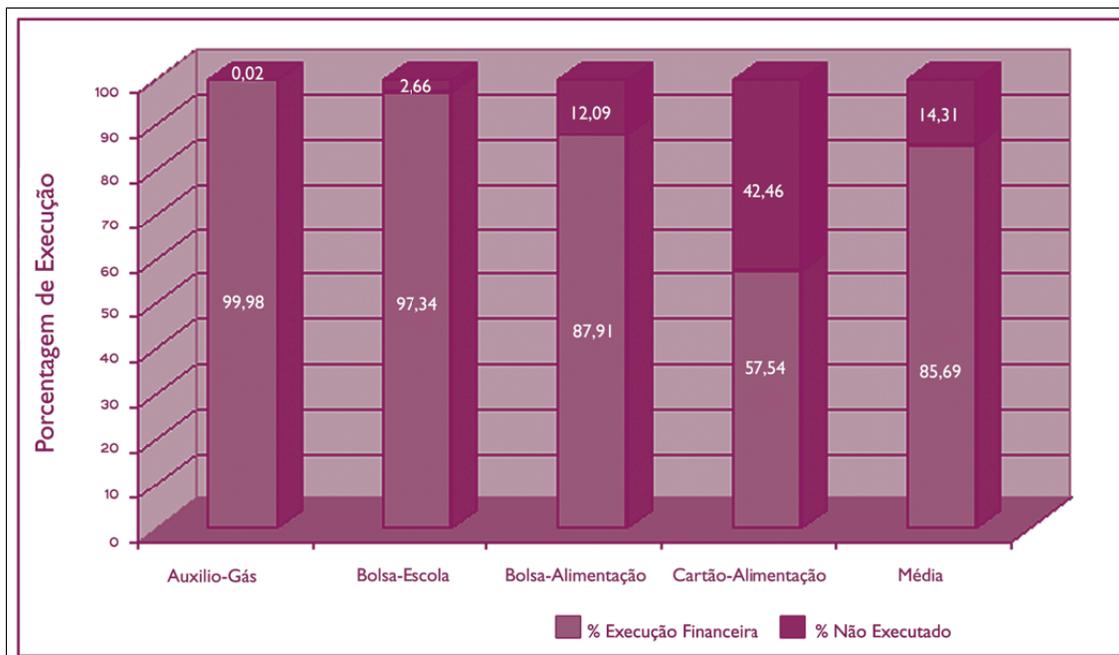
<sup>86</sup> En el artículo hecho por Takagi, Basaldi y Del Grossi (2004) los autores comparan el Programa Cartão Alimentação con el número de municipios, las familias atendidas y el valor mensual gastado con los beneficios de los programas Bolsa Alimentacao y Bolsa Renda para dar una respuesta a las críticas sobre la lentitud del programa. Demuestran que durante el primer año de implantación el programa Cartao Alimentacao tuvo un nivel de implantación satisfactorio y superior a los dos programas comparados, no obstante, este cuadro consideró los resultados finales de familias atendidas, siendo estos datos en los que el PCA presentó los menores índices (ver cuadro 9).

**Cuadro 9. Comparación de programas de transferencia de renta federales**

PROGRAMAS	EXECUÇÃO FÍSICA	2002	META BENEFICIÁRIOS	2003	EXECUÇÃO FÍSICA	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA R\$milhões
		EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA R\$milhões		DOTAÇÃO FINAL R\$ milhões		
<b>TOTAL</b>		<b>24.138,9</b>		<b>27.898,4</b>		<b>30.636,7</b>
1. Bolsa Escola	5,1 milhões de famílias e 8,7 milhões de alunos	1.657,6	5,5 milhões de famílias, corresponde a cerca de 10,2 milhões de crianças de 6 a 15 anos	1.708,8	5,1 milhões de famílias e 5,4 milhões de alunos	1.658,2
2. Erradicação do Trabalho Infantil- PETI	809.228 crianças/ adolescentes de 7 a 14 anos atendidos	511,7	841.414 crianças de 7 a 14 anos atendidos	481,3	810.823 crianças/ adolescentes de 7 a 14 anos atendidos	475,1
3. Bolsa Alimentação	1.386,0 mil crianças	152,0	2,0 milhões de crianças de 0-6, gestantes e nutrízes	360,0	2.949,9 mil crianças	355,1
4. Auxílio-Gás	-	-	7.907.833 - famílias	839,0	Não disponível	809,0
5. Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	55.563 jovens de 15 a 17 anos atendidos	55,8	51,9 mil de jovens de 15 a 17 atendidos	56,2	55.563 jovens de 15 a 17 anos atendidos	55,9
6. Aposentadoria Rural	6.971.861 pessoas beneficiadas	16.510,7	6,5 milhões de pessoas beneficiadas	17.548,5	6.734.292 pessoas beneficiadas	20.139,3
7. Renda Mensal Vitalícia	673.834 pessoas beneficiadas	1.711,5	641.663 de pessoas beneficiadas	1.968,8	615.984 pessoas beneficiadas	1.968,8
8. Benefício de Prestação Continuada	1.560.854 pessoas beneficiadas	3.539,6	1.528.130 pessoas beneficiadas	3.819,0	1.684.097 pessoas beneficiadas	4.505,7
9. Seguro Safra	-	-	476.793 agricultores	82,3	212.095 agricultores	36,6
10. Cartão-alimentação			2.500 mil famílias	1.034,4	1.900 mil famílias	633,0

Fuente: Ministérios Setoriais e Secretaria de Orçamento Federal

Cuadro 10. Porcentaje de Presupuesto Ejecutado de los PTC



Fuente. Evaluación de Fome Zero del Tribunal de Contas da União.

La consecuencia más profunda del desgaste y problemas que presentó el MESA aconteció en dos tiempos. En mayo del 2003, cuando se crea un grupo Interministerial para formular un nuevo programa que unificara los programas de transferencia de renta existentes (Ver apartado 4.3). Esta modificación fue determinante para modificar las prioridades de la agenda e insertar una nueva política con un contenido claramente diferente al programa de Fome Zero.

El segundo momento fue a finales del 2003, cuando Fome Zero es sumado al Ministerio de Asistencia Social, y su Ministro, José Graziano salió del gobierno federal en 2004. A su regreso, en 2005, entró como Asesor Especial de la Presidencia. A principios del 2004 el MESA y el Ministerio de Asistencia Social desaparecen de la estructura institucional como organismos descentralizados, y pasan sus funciones y programas al creado y nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, dividido en su interior en tres Secretarías principales: Secretaria Nacional de Renta de Ciudadanía, Secretaria de Asistencia Social y Secretaria de Seguridad Alimenticia y Combate al Hambre

La descripción sobre los elementos que desgastaron al MESA es una parte central para entender el por qué el clima nacional fue desfavorable para Fome Zero.

En principio existió un gobierno que no supo comunicar eficientemente, al interior y al exterior, los objetivos del programa que priorizaban la seguridad alimenticia y no el combate al hambre.

En segundo lugar, éste concepto no representó una prioridad tanto para las élites políticas, como para una comunidad académica y gubernamental que venía señalando la desigualdad y redistribución del ingreso como elementos determinantes para combatir la pobreza.

En tercer lugar, existieron inconsistencias en la formulación e implementación del programa sobre el carácter estructural y urgente de los temas que paralelamente se debían enfrentar.

En cuarto lugar, existieron problemas de articulación intersectorial que no fueron resueltos por el MESA a través de la persuasión entre Ministerios.

Y finalmente, las problemáticas referentes a la articulación de la sociedad en el programa, que por un lado no cumplió con la expectativa de transformación popular que se plantearon, y por otro lado, la participación social en los Comités Gestores del programa Cartão Alimentação, en la práctica se enfrentó con problemáticas en el nivel de control, y con políticas de transferencia de renta arraigadas que disputaban la agenda y que se diferenciaban en las funciones y en el control social que ejercían.

Todos estos elementos provocaron un desgaste en el MESA que repercutieron en las percepciones de la clase política, provocando cambios en el clima nacional que tuvo importantes impactos en la agenda y en el tipo de políticas que ocuparían un lugar dentro de ésta. Maya Takagi, asesora de la Presidencia de la República y ex-coordinadora del

programa Fome Zero, expresa en entrevista su apreciación sobre el surgimiento de un nuevo programa:

“La discusión de la integración de los programas de transferencias de renta fue muy poca, regresó en medio del programa Fome Zero en la que el gobierno llamó a una discusión. Implantó una Cámara de Política Social y colocó la unificación de los cuatro programas de transferencia de renta federales. Surgió Bolsa Familia y tiró nuestro programa (Fome Zero), vació nuestra visión y totalizó la transferencia de renta pura, no asociada al derecho a la alimentación o a cualquier otro derecho, y esto tiró nuestra política social de la agenda porque tiró el presupuesto y el Ministerio fue eliminado. El combate al hambre se cayó como centro y pasó la transferencia de renta”.

### **5.3 Grupos de presión**

Las fuerzas políticas organizadas expresadas en los grupos de presión conforman uno de los elementos más importantes en el flujo político. Así como un nuevo gobierno puede retirar de la agenda un tema o prioridad del gobierno anterior, también los grupos de presión pueden contribuir en este proceso. Uno de los grupos de presión con más influencia e importancia en el gobierno del Presidente Lula se presentó desde el periodo de transición de gobierno donde el comportamiento de las élites políticas tuvieron una oportunidad y una gran influencia para introducir una alternativa, aprovechando uno de los momentos más propicios para ingresar un tema en la agenda por ser el periodo en que nuevos formuladores de políticas tienen acceso a la estructura administrativa y pueden crear nuevas expectativas de cambio.

Específicamente la apuesta por políticas focalizadas de transferencias de renta no representaba una innovación en la agenda, ni fueron la prioridad al inicio del gobierno de Lula. He presentado en el cuerpo de esta investigación su surgimiento en Brasil así como el desarrollo y la multiplicación centrípeta con la que avanzaron hasta llegar al nivel federal. Lo que es importante reconocer en los siguientes apartados es la dinámica por la cual este tipo de políticas -ligadas a las ideas de políticas focalizadas con impactos en los

grupos más pobres- ingresan en la agenda del gobierno del Presidente Lula con la idea de unificar los programas de transferencia de renta anteriores, tirando las prioridades concentradas en el programa Fome Zero y redefiniendo las prioridades en el área social al crear un nuevo programa de transferencia de renta, alterando por tanto, la agenda de gobierno.

Al interior del gobierno del Presidente Lula existieron divisiones de grupos que se expresaron desde el periodo de la transición administrativa. Una de éstas se dió entre la gente del Partido de los Trabajadores y el grupo que encabezó el Ministro de Hacienda, Antonio Palocci, quien dirigía el bloque económico del gobierno y estaba interesado no sólo en colocar una propuesta en la agenda, sino en colocarla como eje.

En abril de 2003 fue elaborado el texto denominado “Política Económica y Reformas Estructurales”. Fue coordinado por Antonio Palocci, apoyado por un grupo de economistas no petistas, entre ellos: Bernard Appy, Marcos de Barros Lisboa, Liscio Fábio Brasil Camargo, Robert Pires Messenberg y Wagner Guerra Junior.

Este documento tenía como base y fuente de inspiración otro titulado “La agenda Perdida”, elaborado en la campaña del 2002 a petición del entonces candidato Ciro Gomes, del Partido Popular Socialista (PPS), coordinado por Alexandre Scheinkman de la Universidade de Princeton, y un grupo de economistas de orientación liberal que fue presentado durante la campaña del 2002 para contribuir al debate. Una vez ganada las elecciones, fue Sheinkman quien asesoró al equipo económico del ministro de Hacienda Antonio Palocci durante la transición y también al inicio del gobierno.

El texto “Política Económica y Reformas Estructurales” tenía un enfoque principalmente económico y desarrollaba los temas que fueron presentadas por el candidato Lula durante las elecciones en el documento “Carta al pueblo Brasileiro”<sup>87</sup>. Entre las principales propuestas del primer texto estaba el retomar el crecimiento sustentable de la economía

---

<sup>87</sup> Documento presentado por Lula durante las elecciones de 2002. Fue preparado por Antonio Palocci y un equipo de colaboradores con la intención de presentar a los mercados la posición económica que mantendría Lula en caso de llegar al gobierno, manifestando el cumplimiento de contratos, el compromiso fiscal manteniendo un superávit primario para impedir el aumento de la deuda interna y las metas de combate a la inflación y cambio fluctuante.

reconociendo que se pasaría por una etapa de transición que incluiría un proceso de ajustes macroeconómicos y de reformas estructurales. Optaban por un proyecto de desarrollo económico centrado en la inclusión social como eje central en el corto plazo para enfrentar a la pobreza.

Sobre las propuestas el área social mencionaba la reforma al sistema público de pensiones, y sobre las políticas sociales, las propuestas eran abordadas a partir de vencer los efectos regresivos de las políticas existentes, promoviendo aumentar la eficacia del gasto social y la efectividad de los programas y acciones a través de políticas que lograsen una mejor focalización en los grupos de más baja renta.

El texto enfocaba que los errores al reducir la desigualdad de renta se debían a que buena parte de los recursos era destinada a los no pobres y a gestiones ineficientes de los recursos destinados a los programas sociales. Por lo tanto se debían concentrar los recursos en aquellos programas con mayor impacto para lo cual era necesario reformular el diseño de las políticas de recaudación y transferencia del Estado, siendo el diseño efectivo las políticas de redistribución de renta (Ministerio da Fazenda, 2003).

Este tipo de políticas fueron particularmente defendidas por los grupos que dirigen la política económica al responder paralelamente a dos motivaciones: la primera es que los gastos sociales destinados en políticas focalizadas mantienen el equilibrio financiero del porcentaje destinado a lo social; y el segundo es que se justifican en tratar de corregir la situación regresiva de los gastos sociales, que no beneficiaban a los más pobres y si a la clase media y alta incluidas en el trabajo formal.

Tras este documento era clara la división interna. Durante la campaña, como ya expusimos, el tema de combate al hambre fue una prioridad. Posteriormente, al ganar las elecciones, Fome Zero fue llevado a la agenda de gobierno como el programa prioritario elaborado por el PT, creando para su implementación a principios de 2003, el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia e combate al Hambre (MESA).

Por otra parte, al interior del gobierno, el documento de “Política Económica y Reformas Estructurales” reflejaba la posición del equipo económico en los programas sociales,

posición que no representaba un enfrentamiento con el paradigma sobre las políticas sociales de transferencia de renta que habían sido implementadas desde 1994 por diferentes partidos políticos y en diferentes niveles de gobierno, consolidándose como una de las estrategias más importantes de combate a la pobreza a nivel federal. Por lo tanto, la opción del equipo económico representaba una propuesta alterna a Fome Zero enfocando como prioridad las políticas de redistribución de renta focalizadas a los grupos de más baja renta, posición que evidenciaba una división interna sobre los “temas” y “proyectos” prioritarios que debían seguir los programas sociales en el gobierno del Presidente Lula.

Aunada a esta propuesta de concentrar las prioridades sociales de combate a la pobreza en las políticas focalizadas, existía una propuesta específica y clara sobre la unificación de los programas de transferencia de renta que fue elaborada por Ana Fonseca durante el periodo de transición de gobierno (Ver apartado 3.1) sin ser considerada esta propuesta al inicio de la gestión. Fue a mitad del primer año de gobierno, cuando en un segundo momento, es llamada Ana Fonseca para participar en el Grupo Interministerial y la opción de “unificación de los programas de transferencia de renta” entra en las prioridades del gobierno (Ver apartado 4.3).

Para efectos de este apartado, la división al interior de gobierno y el comportamiento de las élites políticas que tenían propuestas diferentes sobre el contenido prioritario de los programas sociales, es sólo uno de los elementos que ayudan a comprender la forma por la cual la unificación de los programas de transferencia de renta logra colocarse paulatinamente dentro de la agenda.

## **5.4 Dinámica política entre sectores gubernamentales**

Los cambios dentro del gobierno, son el tercer elemento del flujo. La entrada y el cambio de personas dentro de la estructura de gobierno, cambios en la gestión, o la composición de fuerzas políticas en el Congreso, son elementos que potencializan la posibilidad de cambios en la agenda al traer consigo nuevos temas o al restringir que permanezcan temas que estaban siendo atendidos.

### **5.4.1 Cambios jurisdiccionales**

Para Kingdon (1995) dentro del flujo político el proceso de agenda-setting es afectado también por el cambio en el dominio sobre un tema, en otras palabras, por la disputa entre agencias administrativas en torno de la jurisdicción sobre un tema. En este contexto, la creación de un Grupo Interministerial dentro de la Cámara de Política Social representó un elemento que influyó de manera determinante para traer el tema de la unificación de los programas de transferencia de renta en la agenda de decisiones. La unificación pasó a ser un tema considerado por un grupo de formuladores distinto al grupo de transición en el gobierno, contando para su éxito, con el apoyo de una comunidad política previamente organizada. (Ver apartado 4.4).

Previo a la discusión de la unificación de los programas de transferencia de renta en términos de estructura administrativa, no existía una instancia que trabajara de manera coordinada los diferentes programas de transferencia de renta, por lo tanto, la reestructuración organizacional que trajo la creación del Grupo Interministerial dentro de la Cámara de Políticas Sociales, significó un cambio jurisdiccional necesario ante un tema como la unificación de diferentes programas que requería ser atendido por áreas distintas aún cuando la jurisdicción del tema provocara disputas de poder.

La discusión que se abrió de una nueva política con los diferentes sectores de gobierno significó un proceso complejo de debate entre los diferentes Ministerios que tenían intereses comunes en la conducción de un nuevo programa, y paralelamente preveían riesgos políticos institucionales que podrían implicar: la reducción de sus programas, de

su visibilidad, de su presupuesto, y en casos más drásticos, la posible desaparición de sus Instituciones.

Al no contar con documentos accesibles para consulta sobre estas reuniones, en este apartado nos apoyamos con artículos publicados por actores que participaron en el grupo Interministerial y en los debates sobre la unificación y que fueron publicados en fechas posteriores a la discusión (Fonseca e Cohn, 2004; Fonseca e Roquete, 2005; Fonseca e Viana, 2006). Nutrimos este apartado con otros textos que describen el proceso de negociación entre ministerios (Takagi, 2006) y con las entrevistas realizadas a actores importantes que participaron en el proceso de discusión del Grupo Interministerial<sup>88</sup>.

Se expuso en el apartado de alternativas, el diseño elaborado por los diferentes actores convocados en el Grupo Interministerial para dar surgimiento a un nuevo programa. En los siguientes apartados se complementa ese proceso describiendo el contexto y la dinámica política de persuasión y negociación a la que se enfrentaron los actores, tanto la persuasión y disputas que surgieron entre los Ministerios involucrados, así como los incentivos que creó el gobierno federal para que los estados y municipios se sumaran a un nuevo programa. Por último, se exponen las diferentes enmiendas que el Poder Legislativo presentó para modificar el proyecto de conversión de ley y la negociación para su aprobación.

#### **5.4.2 Formulación y discusión de un nuevo programa**

Una vez en el gobierno, el tema sobre la unificación de los programas de transferencia de renta se abrió a la discusión a mediados del 2003. Ésta fue planeada para realizarse en la Cámara de Políticas Sociales con la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial, coordinado por la Asesora Especial de la Presidencia de la República, Miriam Melchor, y por el Secretario Ejecutivo de Asistencia Social, Ricardo Henriques, que fue apoyado por el Ministro de Hacienda, Ricardo Palocci, para coordinar el grupo. Los demás

---

<sup>88</sup> Entrevistas realizadas con **Cristovam Buarque**. Ex- Ministro de Educación (2003); **Maya Takagi**. Asesora del Presidente de la República Luiz Inácio da Silva (2002-2007); **Amélia Cohn**. Directora de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría-Ejecutiva del Programa Bolsa-Família. (2003)

integrantes del grupo eran: Ana Fonseca, Anna Peliano, Maya Takagi, Mauricio Muiz, Tereza Cotta e Michelle Oliveria Lessa, que representaban los Ministerios y órganos públicos participantes.

Fueron los coordinadores quienes convocaron a los Ministerios que tenían programas de transferencia de renta: Ministerios de Salud, de Educación, de Minas y Energía, el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia, el Ministerio de Asistencia Social, así como a la Caja Económica Federal vinculada en la transferencia de pagos y el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) como institución de asesoramiento y consulta.

El objetivo del Grupo Interministerial fue colocado como una determinación Presidencial para definir y discutir la unificación de los programas, obteniendo como resultado la creación de un nuevo programa: Bolsa Família. Es importante señalarlo porque la consigna presidencial fue específica: se trabajaría por la unificación de los programas de transferencia de renta, eliminando todo margen para presentar propuestas alternativas que no fuesen la unificación.

Una vez que comenzó la discusión, la propuesta fue recorriendo las siguientes instancias: del Grupo Interministerial siguieron subgrupos temáticos (diseño que incluía: evaluación, monitoreo y estrategia de implementación; registro y financiamiento); los resultados de los trabajos se presentaban a los Secretarios Ejecutivos con posibilidad de debate y reformulaciones que habían sido acordadas; Resultados presentados al Presidente y a los Ministros; Presentación y debate en la Comisión de la Seguridad Social y familia de la Cámara de Diputados; Presentación y discusión en Consejos Sectoriales; Reuniones con Presidentes Municipales y/o Secretarios/as municipales; Reuniones con Gobernadores/as y/o Secretarios Estatales” (Fonseca, 2005:132).

### 5.4.3 Polémicas entre Ministerios

La discusión de la unificación de los programas dentro del Grupo de Trabajo Interministerial fue lógicamente un proceso conflictivo. Se trataba de un proceso de discusión y persuasión que representaba para los actores participantes una reformulación en los programas existentes y una disputa por la concentración del poder ante la unificación de los programas.

Fueron varios temas los que generaron polémicas en el Grupo Interministerial: el control social, el Cadastro Único y la titularidad del programa. Las polémicas más fuertes fueron entre los defensores de un nuevo programa, liderado por Ana Fonseca y Amélia Conh<sup>89</sup>, y el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia (MESA).

Para el Programa Fome Zero, el Comité Gestor estaba constituido por nueve personas como máximo, (1/3 del poder público y 2/3 partes de la sociedad civil), donde podían tener representación las iglesias, sindicatos, asociaciones. La formación de éste, era indispensable para que fuese implantado el Cartão Alimentação en el municipio, siendo previamente capacitados por representantes del municipio.

Las funciones del Comité Gestor eran fundamentales pues eran considerados brazos operacionales para los municipios, además de ser responsables del seguimiento y fiscalización del programa Cartão Alimentação. Entre sus funciones estaban: la selección y exclusión de familias registradas, el seguimiento y orientación de las familias beneficiadas, el seguimiento sobre el control de gastos para inducir la demanda e alimentos.

Sobre los Comités Gestores, el MESA defendía los siguientes puntos: la necesidad de que el gobierno federal tuviese asociaciones con los estados y municipios tanto para la implantación del Fome Zero, como para el Cartão Alimentação; la activación de las

---

<sup>89</sup> Amélia Conh es socióloga, participó en el Grupo Interministerial y posteriormente ejerció la Dirección de Monitoramento e Avaliação da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família

economías locales a través del control de gastos para inducir a la demanda de alimentos<sup>90</sup>; y la defensa a la participación popular como una medida de control social, de fiscalización al gobierno y a los beneficiarios.

Para el equipo del MESA, los Comités Gestores eran representados también como un canal de acercamiento para saber las condiciones y necesidades más urgentes de las familias pobres, ideas que expresa Takagi en la entrevista:

“Hasta hoy, el gobierno no sabe quienes son las familias que reciben el beneficio del programa Fome Zero y en eso, el MESA estaba en contra de pasar únicamente el recurso y no contribuir para conocer a las personas, por eso es que dentro del MESA se optó por la creación de Consejos Populares, incluyendo a los municipios y a la sociedad civil para dar seguimiento a las familias beneficiadas, identificar quienes eran, saber los problemas que tenían y así ayudar a superarlos”

Finalmente, para que una idea sea aceptada debe tener también una lógica operativa. A pesar de que se implantaron 2,285 Comités Gestores en el 2003 (Balsadi, Del Grossi, Takagi, 2004: 4) sus funciones de deliberación sobre la selección y exclusión de las familias no era implementada en la práctica porque los Comités trabajaban con las listas que estaban registradas en los programas de Bolsa Escola, y Bolsa Alimentação, que habían incluido a beneficiarios bajo otros compromisos y con otras instituciones, por lo tanto no se limpiaba ningún registro. Asimismo, si se pretendía dar cuenta de las necesidades de las familias, se podrían mejorar las herramientas de registro, como el Cadastro Único, que si bien tenía una serie de medidas por mejorar, estas deficiencias enfatizaban la urgencia de invertir en éste.

---

<sup>90</sup> El control de gastos para los beneficiarios se implementó a través de una libreta donde las familias tenían que presentar la relación de sus gastos, así como notas comprobatorias. Fue necesario este control ante la negativa de imprimir –al inicio del gobierno- vales de comida para ser gastados en comercios locales autorizados.

Inducir a la demanda de alimentos también puede ser entendido como un retroceso de paradigma frente a un tipo de políticas que la habían dejado atrás, como las canastas básicas que fueron sustituidas por los programas de transferencia de renta.

La disputa también tocaba el tema de las libertades, Fonseca lo expresa así: “dirigida a los pobres, la educación alimenticia era sustituida por la fiscalización” (Fonseca, 2005: 135). El diseño de los programas de transferencia de renta implementados en Brasil, optaron por la libertad y oportunidad de escoger, siendo un elemento que ayuda a abandonar actitudes controladoras y punitivas por parte del Estado, y también se aleja de una estigmatización sobre las incapacidades o errores que los pobres pudiesen tener en sus elecciones, como si fuesen a equivocarse o desviar su atención sobre necesidades prioritarias. Inclusive, si el dinero fuese gastado para su beneficio, la elección debería ser respetada porque varios casos podrían dar cuenta de estar frente a individuos con una fuerte capacidad autodeterminación sobre sus elecciones.

Por otro lado, los formuladores de Bolsa Familia partían de visiones diferentes sobre los objetivos del control social. En uno de los primeros artículos que fundamentaban el diseño y los avances de Bolsa Familia, Fonseca y Conh (2004) colocan las cuatro características que deben ser resaltadas del Bolsa Familia:

“El programa tiene por lo menos cuatro características que deben ser resaltadas: tener como población objetivo de intervención a la familia en su conjunto; entender que los programas de transferencia de renta implementados aisladamente no son suficientes para garantizar el incremento de la posibilidad de generar una renta de manera autónoma; buscar asociarse con estados y municipios; y tener como eje la preocupación con la dimensión republicana” (Fonseca y Conh, 2004)

La idea republicana, las funciones y la proporcionalidad de la integración fueron los puntos más álgidos. No era el control lo que estaba en disputa, sino las atribuciones del

Comité Gestor al ser responsables de funciones deliberativas como la selección y exclusión de beneficiarios y al ser órganos controladores y punitivos.

En este sentido, defendían que la gestión del nuevo programa debía ser pública y gubernamental, donde la participación en los Comités fuese paritaria, restando participantes a la sociedad civil y devolviéndolos al gobierno. La priorización de la responsabilidad estatal se fundamentaba en la dimensión republicana y pública. El Estado debía ser el responsable del combate y la superación de la pobreza. Responsable en los niveles de conducción e interacción entre áreas y niveles de gobierno y responsable en la implementación del programa, no responsabilizando el registro de beneficiarios a la sociedad civil, ni ejerciendo los Comités funciones deliberativas.

Este último punto, el Cadastro Único, también fue foco de polémicas. Se partía del diagnóstico de ser una herramienta que tenía debilidades en el diseño que debían ser enfrentadas y en las que se debería invertir para ser un instrumento confiable en la selección de las familias. Este diagnóstico fue punto de choque para el equipo del MESA. Las debilidades eran señaladas para exponer la necesidad de que los Comités Gestores ejercieran funciones deliberativas sobre el registro y exclusión de los beneficiarios, y también, para señalar que el Cadastro Único no era una herramienta fidedigna que ofreciera las múltiples facetas en las que se manifiesta la pobreza.

La responsabilidad pública por parte del gobierno había ya sido enfatizada. La tesis de la ineficiencia del instrumento para focalizar a los más pobres fue respondida con dos argumentos, el primero reconoce que la pobreza se registra en múltiples dimensiones, y hasta ese momento, los instrumentos y programas creados no alcanzaban a atenderlas, y el segundo, reconociendo que el Cadastro Único tenía problemas importantes para ser una efectiva herramienta de registro, debía ser objeto de inversión para su efectividad, invitando a la discusión a los gestores federales, estatales y municipales<sup>91</sup> para promover una discusión federativa y republicana, y para ser convertido en una efectiva

---

<sup>91</sup> Sobre este punto se realizó en marzo del 2003, el Primer Seminario Nacional do Cadastro Único que reunió gestores de los tres niveles de gobierno para discutir los procesos de registro y múltiples problemáticas.

herramienta de registro y de planeación de otras políticas, ocupada por diferentes áreas y niveles de gobierno.

Es en el último punto donde se encuentra la justificativa para su descentralización<sup>92</sup>, y de donde partieron otros cuestionamientos: ¿los municipios podrían tener la capacidad de hacer el registro? La congruencia sobre la responsabilidad pública se extendió en este punto. Debía ser el Estado con todos los entes de la federación los responsables del registro tanto para impactar en la efectividad, como para unir esfuerzos. Si bien, los problemas de capacidades administrativas no se resuelven inmediatamente, se necesitaban: 1) reglas claras y apoyo para los municipios<sup>93</sup>; y 2) evaluaciones e instrumentos de control<sup>94</sup>.

Una disputa más se refería a la Institución que coordinaría el Bolsa Familia. Los Ministerios tenían programas instituidos que naturalmente querían preservar, y en casos, dirigir para ser el símbolo de la unificación.

El MESA quería que se conservara el programa Fome Zero, siendo el símbolo de unificación. El Ministro, José Graziano, ya había presentado ante la Cámara de Políticas Sociales una propuesta de integración de los programas de transferencia de renta a partir del principal programa de Fome Zero, el Cartão Alimentação, que a pesar de tener menos de seis meses de implantación, era la base de la política de Seguridad Alimenticia por representar el 67% del presupuesto total del Ministerio en el 2003. Sin embargo, esta propuesta no promovió la discusión.

---

<sup>92</sup> Una experiencia de descentralización del Cadastro existía en el programa de Bolsa Alimentação donde existía una coordinación estatal y otra municipal que identificaba a las familias y niños beneficiarios, daba también un seguimiento al programa e informaba al gobierno federal.

<sup>93</sup> En el apartado de pactos con estados y municipios describimos los incentivos para que los municipios se adhirieran y reactualizaran su registro, lo que significaba un costo alto. Actualmente el municipio recibe recursos de la Secretaria Nacional de Renda de Cidadanía del Ministerio de Desenvolvimento Social para actualizar el Cadastro (registro).

<sup>94</sup> Una evaluación pública sobre el programa Cadastro Único fue hecha por el Tribunal de Cuentas de la Unión. 2003.

El Ministro de Educación, Cristovam Buarque, quería mantener el nombre de Bolsa Escola en la unificación al considerar que fue el creador de la propuesta en Brasil, cuando fue implementada en 1995, durante su gestión en el Distrito Federal.

Maya Takagi, formaba parte del equipo del Ministro José Graziano. Fue una de las principales formuladoras en diseñar e implantar la Política de Seguridad Alimenticia concebida en el programa Fome Zero. Participó en la discusión del grupo Interministerial en el equipo del MESA, y describe en su tesis (2006) que había las siguientes dos propuestas ante la expectativa de escoger una instancia que gestionara el nuevo programa: “a) colocar el nuevo programa en el Ministerio de Asistencia Social por ser el órgano responsable por la coordinación de las políticas sociales y también el gestor del Cadastro Único y b) colocar el nuevo programa en el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimenticia – MESA, reforzando el Fome Zero como programa clave con el que inició el gobierno, asociándolo a la meta de combatir el hambre [...] . Sin embargo, ninguna de las opciones fue adoptada” (Takagi, 2006: 160).

Para el MESA eran claros los riesgos: lo que estaba en juego era una redefinición de prioridades en el área social. Un nuevo y grande programa de transferencia de renta que no estuviese vinculado a Fome Zero desde el punto de vista organizacional, le restaría status y visibilidad al Ministerio; desde el punto de vista conceptual, el que el programa no fuese unificado a través del Cartão Alimentação, ni estuviese ligada la transferencia a los alimentos, tenía varias pérdidas.

La primera fue que el esquema del Food Stamp, (utilizar el dinero del Cartão Alimentação únicamente para comprar comida en las sucursales designadas por el programa) que era la base de su principal programa, el Cartão Alimentação, se eliminó. Se perdió el eje conceptual de la transferencia de renta dirigida al acceso a la alimentación para pasar a ser un programa de transferencia de renta condicionado a la asistencia a la escuela y a los puestos de salud.

La segunda pérdida fue que la idea del derecho a la alimentación, que era vinculada a través del programa Cartão Alimentação y de todo el programa Fome Zero, perdió fuerza al no ser contemplada dentro de los fundamentos del Bolsa Família. Pese a que el combate al hambre y la Seguridad alimenticia es mencionado como uno de los objetivos principales de Bolsa Família, la omisión del derecho no se rescata y no fue establecido específica y puntualmente en la ley. Esta pérdida es de señalarse puesto que se eliminó del centro de la agenda un programa basado en un enfoque de derechos para pasar a un programa de transferencia de renta que condiciona el beneficio.

La institución que coordinaría el nuevo programa fue una decisión Presidencial. En octubre del 2003, el Presidente Lula decidió no colocar el Bolsa Família en ningún Ministerio existente. Para la gestión del nuevo programa se creó una Secretaria Ejecutiva vinculada a la Presidencia de la República, designando como Coordinadora Ejecutiva a Ana Fonseca quien salió del gobierno al crearse el Ministerio de Desarrollo Social e Combate al Hambre en 2004.

Pese a que hayan existido intereses de diferentes Ministerios, la jerarquía y decisión Presidencial es una determinante para los cambios en países con un sistema político presidencialista. Desde el punto de vista administrativo, existía desde antes de la formación del Grupo Interministerial, propuestas de integración que demostraban la conveniencia y convicción por la racionalización del programa (una de éstas había sido presentada por el MESA). Sobre los demás Ministerios, la decisión no perjudicaba sus presupuestos ya que los recursos del Bolsa Família no serían otorgados por alguno de los Ministerios participantes. El costo mayor fue para el MESA, como presentaremos en el apartado de Dinámica Política.

#### **5.4.4 Negociación entre Ministerios**

Finalmente los Ministerios tenían que llegar a un consenso. Entender la estrategia del gobierno federal en este proceso de discusión implica necesariamente reconocer que la decisión de la unificación fue tomada por el Presidente y posteriormente abierta a

discusión con los Ministerios fundamentales y funcionarios de alta jerarquía del gobierno.

La invitación a la discusión expresa una forma de gobernar atenta a la dimensión política, que no fue expresada en este proceso sólo como mayor participación social o control social, y si como una participación de los actores en la definición de las prioridades, es decir, en la definición de las políticas.

Esta apertura e invitación de los actores que intentaba recuperar la dimensión política de las políticas públicas favoreció para la persuasión y defensa de las ideas, así como a concentrar la mayor tensión en el nivel de discusión en el Palacio del Planalto, por ser la Cámara de Políticas Sociales la sede donde discutió el grupo Interministerial. Sobre este formato de participación en la discusión, Ana Fonseca y Amélia Cohn, al ser partidarias del PT, adoptan una práctica común partidaria que es la defensa y el debate de ideas en la toma de decisiones dentro del partido.

Una vez abierta la discusión se tomaron decisiones estratégicas para que esta práctica prosperara. Varios elementos favorecieron a ello: primero el que actores en representación del Presidente hayan asumido la coordinación del grupo marcando desde el inicio una jerarquía en la conducción de los temas a debatir y de las propuestas a incorporar. En este sentido, si se dictan prioridades en nombre del Presidente, poco margen tienen los actores de salir de las propuestas que han sido colocadas, como fue el caso de no dar espacio para proponer otra alternativa que no fuese la unificación de los programas.

Una segunda decisión fue motivar la discusión y el consenso por el diseño del nuevo programa y después definir que institución se encargaría de la conducción, hecho que beneficio para que el diseño fuese priorizado.

Para incentivar la aprobación de los Ministerios, el gobierno federal ejecutó decisiones importantes como el hecho de no emitir nuevas credenciales con el nombre del nuevo

programa: Bolsa Familia, lo que significaba que no se sustituirían las credenciales del programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação y Tarjeta del Ciudadano (del programa Cartão Alimentação), hecho que conservaba el reconocimiento del nuevo programa para el Ministerio respectivo.

La decisión del nuevo nombre y la no emisión de credenciales tuvieron buena aceptación entre los Ministerios. El nombre Bolsa Familia guardaba relación con dos de los programas que se unificaron: el programa Saúde da Família, del Ministerio de Salud; y el Bolsa Escola, del Ministerio de Educación.

Fonseca (2005) describe que el hecho de no emitir nuevas credenciales tenía objetivos relevantes: a) representaban un costo, además de algunas dificultades de los operadores para su distribución; b) reafirmaría que los pactos (con estados, municipios) eran una seria disposición del gobierno federal (sólo las nuevas credenciales que derivaban del co-financiamiento tendrían el símbolo del estado y del municipio); c) racionalidad en el uso de los recursos públicos (op. Cit. p.144).

Una medida que influyó para que la fundamentación del programa haya sido aceptada, específicamente en los puntos que levantaron más polémicas, como fueron las funciones de los Comités Gestores y sus medidas de control de gastos, fue la rigidez que el programa Fome Zero tenía sobre este punto. No había libertad para los gastos, ni tampoco flexibilidad para gastar. En el grupo Interministerial se llegaron a discusiones sobre los alimentos que se podían gastar y los que no. Otra desventaja, era que existía un programa de gestión en la fiscalización de gastos, tanto para las familias como para los Comités Gestores.

Una vez obtenido el consenso del diseño del programa, se ejecutaron otras estrategias para lograr una implantación articulada con los diferentes Ministerios y para ello favorecía el diseño institucional que fue creado. En otras palabras, una vez formulado, Bolsa Familia fue implantado por dentro porque no era una política totalmente nueva. Causó modificaciones en el diseño, específicamente en: el corte de renta, en el grupo

beneficiario, en el aumento de las transferencias monetarias, en la integración de áreas y niveles de gobierno, etc., pero lo cierto es que al no proponer una política totalmente nueva en cuanto a diseño, existían estructuras gubernamentales, herramientas operativas y burocracia que permitían su implantación. Por lo tanto Bolsa Familia se expandió dentro del gobierno, siguiendo con los beneficiarios de los programas anteriores e incorporando a nuevos beneficiarios con las estructuras de los programas anteriores.

Desde su concepción, los defensores de Bolsa Familia tenían claro que no tenían que competir con los otros programas, buscaban coincidir. El Ministerio de Asistencia Social coincidía también en que el programa no podía tener sólo como personaje al gobierno federal, debían incorporarse los demás entes de la federación. Es aquí donde parten las reuniones con los gobernadores y con los responsables que enviaran los municipios.

La discusión dentro del Grupo Interministerial sin duda se detuvo en más puntos de los que se describieron en este capítulo, sin embargo era fundamental colocar las polémicas sobre la participación social Vs dimensión pública, sobre el Cadastro Único y sobre la disputa por la Institución que coordinaría el nuevo programa, por ser estos temas los que encontramos en varios textos consultados y los que fueron resaltados en las entrevistas realizadas<sup>95</sup>; además porque una mirada atenta sobre las ideas y la forma en que fueron argumentadas nos explica las estrategias que utilizaron los formuladores y defensores del programa Bolsa Familia para que su propuesta fuese aceptada.

## **5.5 Dinámica política entre niveles de gobierno**

Sobre los pactos que promovió el gobierno federal para incorporar a los estados y municipios, revisamos los convenios establecidos hasta finales del 2006<sup>96</sup>. Es imprescindible considerar a los gobiernos locales en una estructura federativa como la brasileña. En este sentido reconocemos que de parte del gobierno federal existió una

---

<sup>95</sup> La disputa suscitada por las funciones de los Comités Gestores y el consenso del Grupo Interministerial fueron enfatizados en entrevistas por Amélia Cohn y Maya Takagi.

<sup>96</sup> Los convenios del gobierno federal con gobiernos locales fueron revisados en detalle gracias a la información directamente enviada por la Coordinación General de Integración de Programas de la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía del Ministerio de Desarrollo Social

estrategia exitosa<sup>97</sup> en la que a través de diferentes tipos de incentivos lograron adherir voluntariamente a los gobiernos locales a una política de transferencia de renta federal.

Si los gobiernos locales en su mayoría tenían programas de transferencia de renta propios, es fundamental comprender cuáles eran los beneficios que obtenían los municipios y estados al establecer un convenio de cooperación con el gobierno federal. Entender la lógica de la estrategia, recuperar la fuerza argumentativa de los actores, reconocer las directrices de actuación para establecer convenios, serán elementos de gran utilidad para entender los diferentes beneficios que se ofrecían y que asumían, tanto el gobierno federal, como los gobiernos locales y municipales.

Desde la discusión de la formulación del programa, existió el consenso de que el nuevo programa no podía tener un solo personaje, un solo actor. Debía integrar a los entes de la federación.

La descentralización coordinada de recursos y de responsabilidades fue sellada por la directriz de integración vertical explícita en la formulación del programa, característica que precisaba de una cooperación federativa y una gestión compartida de las tres esferas de gobierno para su implementación.

La consigna presidencial para el equipo de Bolsa Familia era que los pactos con los gobiernos locales tenían que estar asegurados antes de anunciar formalmente el programa, proyectado para octubre del 2003. La presentación fue atrasada por decisión del Presidente Lula al considerar que no estaba consolidado el pacto federativo para que municipios y estados se adhirieran al programa, lo que llevó a un proceso más intenso de encuentros y negociaciones con los gobiernos locales.

Los pactos tenían dos grandes objetivos:

---

<sup>97</sup> Actualmente sólo existen cuatro municipios de un total de más de cuatro mil quinientos que no celebraron términos de cooperación con el Gobierno Federal para adherirse al Programa Bolsa Familia.

“1) Integrar al programa Bolsa Familia a los programas estatales y municipales de transferencia de renta, creando condiciones para superar las duplicidades y elevando los valores de las transferencias. Estaba aquí la idea de eficiencia en el gasto público, sobre todo considerando que los recursos son siempre escasos.

2) Crear una matriz de integración de políticas públicas por medio de la cual las familias beneficiarias del Bolsa Familia pasaran a tener prioridad en el acceso a otras políticas públicas. En este caso, el esfuerzo de romper con la lógica sectorial e incluir a todos los miembros de las familias del Bolsa Familia, en otras políticas y programas, coloca la posibilidad de constituir rutas de salida” (Fonseca, 2006).

Los pactos federativos en el interior de una política sólo se logran a partir de negociaciones bilaterales, es decir de respuestas de las dos partes, similar a un proceso de seducción. No obstante los resultados de los pactos involucran más allá de una serie de beneficios para las partes. Existen variables institucionales y políticas que están en juego, al igual que decisiones políticas de otras instancias.

El proceso de pactuación fue convocado. Comenzaron las reuniones con los Presidentes Municipales o Secretarios Municipales para presentarles la propuesta del programa. Este fue el momento clave para presentar los incentivos que favorecerían la adhesión de los municipios. En este contexto, dos elementos resultaron fundamentales para la estrategia de persuasión. El primero consistió en enfatizar las soluciones propuestas en el diseño. El segundo fue que Ana Fonseca contaba con poder y autoridad para motivar la participación de los gobiernos locales en las propuestas de pactuación teniendo la posibilidad de sacar adelante las propuestas.

El modelo de pactuación presentaba dos posibilidades: “con co-financiamiento”, donde los gobiernos locales debían complementar la transferencia de recursos del municipio; o “sin co-financiamiento” donde los recursos transferidos serían exclusivos del gobierno federal.

Sobre la posibilidad de co-financiamiento, el gobierno local era quien debía decidir el aumento sobre el valor de las transferencias o la inclusión de un mayor número de beneficiarios. Existía en ésta un incentivo político: se emitirían nuevas credenciales con el logo del programa del municipio y/o estado y el logo del programa Bolsa Familia<sup>98</sup>, como símbolo de pactuación, y sin duda, de reconocimiento político.

En la segunda posibilidad, “sin co-financiamiento”, los municipios recibirían recursos del gobierno federal, tal como el procedimiento que seguían en los programas anteriores, por lo tanto, la adhesión al Bolsa Familia debía ser estimulada con las innovaciones y beneficios del programa enfatizando que no amenazaría sus programas locales. Los incentivos eran las características del nuevo diseño: a) integraban a la familia como beneficiaria tanto de la transferencia de recursos, como de las políticas complementarias; b) aumentaba el valor de las transferencias provocando la activación de las economías locales<sup>99</sup>; c) compartían el uso del Cadastro Único, reconociéndolo como instrumento de planeación de políticas intersectoriales e intergubernamentales, y posibilitando al municipio y la federación su uso para atender prioritariamente a los beneficiarios del Bolsa Familia en diferentes programas.

En ambos casos, los pactos con los entes federados tenían más beneficios que la transferencia de recursos, dos incentivos principales eran: compartir las bases de datos para ayudar a limpiar el Cadastro (lista de datos), y principalmente, éste se convertiría en una herramienta de planeación coordinada para los tres niveles de gobierno al poder identificar variables valiosas en la planeación, como: grupos territoriales, perfiles socioeconómicos, características de grupos, etc., contando con el apoyo logístico y financiero del gobierno federal, que anteriormente no contaban.

El proceso de adhesión al Bolsa Familia por parte de estados y municipios se prolongó hasta 2005. Sus resultados fueron positivos si consideramos que sólo cuatro de los más

---

<sup>98</sup> Los recursos federales del Bolsa Familia incluyen el pago para los beneficiarios y los servicios de procesamiento de la base de datos (Cadastro), credenciales y bloqueos, entre otros.

<sup>99</sup> Con la desaparición del programa Cartão Alimentação, los R\$50 de este programa pasaron a ser la base del Bolsa Familia.

de cinco mil municipios brasileños incorporaron el Bolsa Familia en su territorio, sea colaborando con el financiamiento de los recursos (régimen de co-financiamiento) o aportando la estructura administrativa y las políticas complementarias para los beneficiarios (régimen sin co-financiamiento).

El cuadro 11 muestra los 13 estados y El Distrito Federal, así como los 14 municipios y once capitales que entre octubre del 2003 y noviembre del 2004 habían firmado términos de cooperación con el gobierno federal para integrarse al Bolsa Familia.

**Cuadro 11. Términos de cooperación del programa Bolsa Família entre el Gobierno Federal y gobierno estatales y municipales**

CON CO-FINANCIAMIENTO		SIN CO-FINANCIAMIENTO	
ESTADO	MUNICIPIO	ESTADO	MUNICIPIO
São Paulo		Bahia	Belem, Pará
Acre		Maranhão	Natal, Rio Grande do Norte
Ceará		Pernambuco	Riberão Preto, São Paulo
Distrito Federal		Piauí	
Rio de Janeiro		Paraná	
Mato Grosso do Sul		Rio Grande do Norte	
	Aracaju, Sergipe	Santa Catarina	
	Boa Vista, Roraima	Minas Gerais	
	Palmas, Tocantins		
	Goiania, Goiás		
	Niteroi, Rio de Janeiro		
	Porto Alegre, Rio Grande do Sul		
	Recife, Pernambuco		
	Rio de Janeiro, Rio de Janeiro		
	Santo André, São Paulo		
	São Luis, Maranhao		
	São Paulo, São Paulo		

Otra estrategia fundamental para el éxito de la pactación fue que no se introdujo un modelo verticalizado con el mismo formato para todo el territorio nacional.

En la revisión detallada de los pactos resaltan el papel del gobierno federal en la conducción para establecer términos de cooperación, como en el papel de gestionar este programa de forma redistributiva donde la presencia de los gobiernos locales robustece la administración y los beneficios.

Se destaca también la presencia estatal, fundamental en la redistribución del ingreso y en la articulación con los municipios, situación que revierte la participación más tímida que habían tenido en convenios con el gobierno federal en los anteriores programas de transferencia de renta<sup>100</sup>.

El proceso de convencimiento del gobierno federal tenía clara su misión de incorporar a los gobiernos locales. Un hecho que favoreció a la anexión fue la ausencia de un modelo rígido para firmar un pacto. Lo que aconteció fue que los estados y municipios en función de las necesidades de su territorio y las capacidades administrativas, pudieron proponer la situación más conveniente al asociarse, siendo más fieles a las realidades locales, valorando el territorio, áreas prioritarias, la dimensión de la pobreza, el número de beneficiarios por atender, los recursos financieros, la congruencia con prioridades previamente establecidas por estos gobiernos, siendo estos elementos valiosos y determinantes que se entienden como incentivos creados por los gobiernos locales. Algunos de los siguientes casos ejemplifican este argumento.

El Estado de Acre, que tenía un programa de transferencia de renta propio pactó con el gobierno federal el régimen de co-financiamiento, donde las transferencias federales se sumarían a las estatales y *tendrían prioridad las familias en extrema pobreza*.

El gobierno del Estado de Ceará no tenía un programa de transferencia de renta propio. El pacto fue a través del modelo con co-financiamiento, donde el estado además de

---

<sup>100</sup> Ver RODRIGUES (2006).

otorgar las políticas complementarias para los beneficiarios, *tuvo una innovación al seleccionar los municipios prioritarios de acuerdo a la gravedad en la que se encontraban.*

El gobierno del Distrito Federal complementa el valor monetario *en función del número de hijos que asistan a la escuela*, mientras que el gobierno de Matto Grosso do Sul lo complementa *en función del número de integrantes que cumplan con ser hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.* Este último esquema lo presentan también los municipios de Aracaju, Palmas, Porto Alegre, Recife y Sao Luis.

El municipio de Goiana *complementa el valor para familias de los Centros Municipales de Asistencia Social.*

El municipio de Rio de Janeiro, complementa la transferencia federal *en función de la demanda*, colocando una meta inicial de 80,000 familias

El municipio de Santo André *dividió los gastos. El municipio beneficiaría a 3,000 familias y la federación a 13,000 familias.*

Es importante resaltar que a pesar de los avances institucionales que representan los términos de pactación, corren el riesgo de desaparecer al tener una corta y variable duración y al no estar obligados los gobiernos locales a mantenerlos.

**Cuadro 12. Pactos con estados y municipios en régimen de cofinanciamiento**

CON CO-FINANCIAMIENTO		OBSERVACIONES
ESTADO	MUNICIPIO	
Acre		Complementa un <i>valor variable de hasta R\$45</i> para establecer una base mensual de R\$60 para familias en situación de pobreza, teniendo prioridad las familias en extrema pobreza
Ceará		Complementa con R\$5 para cada beneficiario de las familias que reciben el beneficio variable y con R\$10 para las familias que reciben el beneficio básico Serán considerados <i>los dos municipios más pobres del Estado</i> (según el Índice de Desarrollo Humano), criterio a seguir al incorporar demás municipios.
Distrito Federal		Complementa un valor variable para familias en situación de pobreza de hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de amamantación). R\$85 con un hijo; R\$90 con dos hijos; R\$135 con tres o más hijos. Para familias en situación de pobreza extrema, los valores de la transferencia federal y la complementación estatal aumentan en función del número de hijos.
Mato Grosso do Sul		Complementa un valor variable para familias en situación de pobreza <i>en función del número de integrantes (hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de amamantación)</i> : R\$121 para un miembro; R\$ 106 para dos miembros; R\$91 para tres miembros o más. Para familias en situación de pobreza extrema, los valores de la transferencia federal y la complementación estatal aumentan en función del número de miembros.
Sao Paulo		Complementa <i>un valor variable de R\$10 a R\$45</i> para establecer un piso mensual de R\$60 para familias en situación de pobreza

CON CO-FINANCIAMIENTO		OBSERVACIONES
ESTADO	MUNICIPIO	
	Aracajú	Complementa un valor variable para establecer un piso de R\$100 <i>en función del número de integrantes (hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de amamentación)</i> : R\$85 para un miembro; R\$70 para dos miembros; R\$55 para tres miembros o más. Para familias en situación de pobreza extrema, los valores de la transferencia federal y la complementación municipal aumentan en función del número de miembros.
	Palmas	Complementa un valor variable de R\$5 a R\$55 para establecer un piso de R\$70 <i>en función del número de integrantes (hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de amamentación)</i> : R\$15 para un miembro; R\$40 para dos miembros; R\$25 para tres miembros o más. Para familias en situación de pobreza extrema, los valores de la transferencia federal y la complementación municipal aumentan en función del número de miembros.
	Goaiana	Complementa un valor variable de R\$35 a R\$115 para establecer un piso mensual de R\$130 <i>(1/2 salario mínimo) para familias de los Centros Municipales de Asistencia Social</i> . Complementa R\$165 a R\$245 para establecer un piso mensual de un salario mínimo para familias beneficiarias del programa Bolsa Familia
	Niteroi	Complementa un valor variable de R\$5 a R\$35 para establecer un piso mensual de R\$50 para familias en situación de pobreza
	Porto Alegre	Complementa un valor variable de R\$105 a R\$185 para establecer un piso de R\$200 <i>en función del número de integrantes (hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de amamentación)</i> : R\$185 para un miembro; R\$170 para dos miembros; R\$155 para tres miembros o más. Para familias en situación de pobreza extrema, los valores de la transferencia federal aumentan y el complemento municipal es R\$135 para un miembro; R\$120 para dos miembros; y R\$105 para tres miembros.

CON CO-FINANCIAMIENTO		OBSERVACIONES
ESTADOS	MUNICIPIO	
	Recife	Complementa un valor variable de R\$65 a R\$230 para <i>establecer un piso de ½ salario mínimo por familia en función del número de integrantes (hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de amamentación)</i> : R\$115 para un miembro; R\$230 para dos miembros; R\$215 para tres miembros o más. Para familias en situación de pobreza extrema, los valores de la transferencia federal aumentan y el complemento municipal es R\$65 para un miembro; R\$180 para dos miembros; y R\$165 para tres miembros o más.
	Rio de Janeiro	Complementa un valor fijo de R\$10 para todas las familias en situación de pobreza y de pobreza extrema, <i>atendiendo una meta inicial de 80,000 familias</i> .
	Santo André	El municipio y la federación se comprometieron a atender el 100% de las familias con renta familiar per cápita inferior a R\$100. <i>El municipio beneficiaría a 3,000 familias y la federación a 13,000 familias</i> .
	Sao Luís	Complementa un valor variable de R\$5 a R\$70 para establecer un piso de R\$100 por familia en <i>función del número de integrantes (hijos de 0 a 15 años; mujeres embarazadas o en periodo de amamentación)</i> : R\$70 para dos miembros; R\$55 para tres miembros o más de familias en situación de pobreza. Para familias en situación de pobreza extrema, los valores de la transferencia federal aumentan y el complemento municipal es R\$35 para un miembro; R\$20 para dos miembros; y R\$5 para tres miembros o más.
	Sao Paulo	El municipio se hizo cargo del costo y operacionalización del registro de las familias, de otorgar programas y acciones complementares a lo beneficiarios del Bolsa Familia y del programa “Garantía de Renda Familiar Mínima Municipal”. (Sao Paulo fue pionero de transferir recursos de forma ordenada.

## **5.6 Dinámica política entre Poderes – Consenso entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo**

Sobre las negociaciones que existieron entre el Poder Legislativo para la aprobación de la ley que crea el programa Bolsa Familia, analizamos documentos oficiales que orientan sobre los puntos coincidentes y diferencias entre las fuerzas políticas, enfatizando el poder de negociación y disuasión en el discurso de las ideas.

Una vez formulada la propuesta y condensada entre los diferentes Ministerios, el 20 de octubre de 2003, el Poder Ejecutivo presentó la Medida Provisoria no. 132/03 que dio origen al programa Bolsa Familia. El 22 de octubre la Presidencia comunica al Congreso Nacional la constitución de una comisión mixta para que Diputados y Senadores se pronunciaran sobre el contenido legislativo presentando enmiendas al proyecto de ley. Después siguió el proceso de negociación entre las fuerzas políticas durante el Pleno para lograr su aprobación el 17 de diciembre de 2003 en la Cámara de Diputados y el 19 de diciembre en el Senado.

Para entender la posición de los partidos revisamos las cincuenta y tres enmiendas presentadas por los legisladores para el proyecto de ley, únicamente se consideraron ocho. Se realizó un análisis de contenido de las versiones estenográficas sobre las tres sesiones en la Cámara de Diputados en las que se discutió el proyecto de ley en el pleno para su aprobación

Los Senadores titulares que formaron parte de de la comisión mixta : Bloque Parlamentar de Minoría (PFL/PSDB) - Efraim Morais (PFL), Tasso Jereissati (PSDB), César Borges (PFL) e Eduardo Azeredo (PSDB), Bloque de Apoyo al Gobierno ( PT/PSB/PTB/PL) - Tião Viana ( PT), Antonio Carlos Valadares (PSB) e Magno Malta (PL), PMDB - Renan Calheiros, Helio Costa e Sérgio Cabral, PDT - Jefferson Péres, PPS - Mozarildo Cavalcanti. Los Diputados titulares fueron: PT - Nelson Pellegrino e Arlindo Chinaglia , PFL - José Carlos Aleluia e Rodrigo Maia, PMDB - Eunício Oliveira e Mendes Ribeiro Filho, PSDB - Jutahy Júnior e Custódio Mattos, PP - Pedro Henry,

PTB - José Múcio Monteiro , Bloco PL,PSL - Valdemar Costa Neto, PSB - Eduardo Campos e PRONA – Enéias.

De las enmiendas presentadas, una presentó el Senador Antero Paes de Barros (número 28); cinco enmiendas el Diputado Antonio Carlos Medines (números 24, 32, 35, 42 , 43); dos enmiendas el Senador Arthur Virgilio (números 20, 21); dos enmiendas el Senador César Borges (números 5 y 7); nueve enmiendas el Diputado Claudio Cajado (números 1, 15, 17, 19, 26, 27, 30, 38, 50); dos enmiendas el Diputado Rodolfo Pereira (números 6, 8); quince enmiendas el Deputado José Carlos Aleluia (números 2, 9, 10, 13, 12 14, 18, 23, 29, 31, 33, 34, 36, 39, 51, 52); tres enmiendas del Diputado Leonardo Mattos (números 25, 48, 49); una enmienda del Senador Leonel Pavan (no. 41); cuatro enmiendas de la Senadora Lúcia Vania (números (3, 11, 44, 45); una enmienda del Diputado Milton Monti (no. 53); una del Senador Reginado Duarte (no. 16); cinco enmiendas del Diputado Sebastião Madeira (números 4, 12, 22, 46 y 47); y dos enmiendas del Senador Teotônio Vilela Filho (números 37 y 40).

Las alteraciones que quedaron en el proyecto de ley fueron las siguientes:

Fue corregida por impropiedad jurídica el &9 del artículo 2, que estipulaba que por excepción se podía incumplir el beneficio de las transferencias de renta cuando el Gobierno Federal decretara una situación de calamidad. La impropiedad estaba en que el artículo 136 de la constitución Federal reserva al Presidente, oyendo al Consejo de la República y al Consejo de Defensa Nacional el decretar el estado de defensa. Además de considerar esta modificación se propuso modificar la redacción en la Ley de Conversión para otorgar una mayor maleabilidad a la gestión del programa, siendo necesario que el Gobierno Federal solamente reconozca el estado de calamidad pública o situación de emergencia

El proyecto de Ley de Conversión de la Medida Provisoria no 132 de 2003, sólo incorporó integral o parcialmente las enmiendas no. 1, 17, 22, 23, 46, 47, 51 y 52. Las 45 enmiendas restantes fueron rechazadas.

La enmienda no. 1 y no. 17, presentadas por el Diputado Cláudio Cajado del Partido del Frente Liberal, de Bahía, fue aceptada en el Proyecto de Conversión que establece que el Poder Ejecutivo contando con flexibilidad necesaria para la conducción del programa, podrá mejorar –y nunca reducir- el valor de los beneficios y la referencia para caracteriza situaciones de pobreza o pobreza extrema de cara a la dinámica socioeconómica del país y de estudios técnicos sobre el tema.

La Enmienda no 23, presentada por el Diputado José Carlos Aleluya del Partido del Frente Liberal, de Bahía, corrige la Medida Provisoria que consideraba el destino monetario a familias en situación de pobreza o extrema pobreza que sean integradas por embarazadas, mujeres en periodo de amamantación (durante los primeros seis meses), niños entre 0 y 12 años, y adolescentes hasta 15 años. La modificación propuso alterar la redacción para considerar a las familias en pobreza o extrema pobreza que sean integradas, “simultáneamente o no”, por los integrantes citados en este párrafo.

Considerando esta modificación se retomaron otras definiciones fundamentales en la ley: la familia y las mujeres en periodo de lactancia (durante los primeros seis meses), propuestas por las enmiendas 22, 47 y 51, las dos primeras presentadas por el Diputado Sebastiao Madeira, del Partido de la Socialdemocracia Brasileira, de Maranhao; y la última por el diputado José Carlos Aleluya del Partido del Frente Liberal, de Bahía,

La ley aprobada denomina familia en su artículo 2 &1 de la siguiente manera:

“1 – familia, es la unidad nuclear, eventualmente ampliada por otros individuos que posean lazos de parentesco o de afinidad, que forme un grupo doméstico, viviendo sobre el mismo techo y que se mantenga por la contribución de sus miembros”

Se aceptó la enmienda no. 46 presentada por el Diputado Sebastiao Madeira del Partido de la Socialdemocracia Brasileira de Maranhao, que propuso que el pago de los beneficios fuese hecho preferentemente a la mujer (embarazada o madre).

Se aceptó la no. 52, presentada por el Diputado José Carlos Aleluia, del Partido del Frente Liberal, de Bahía, que previó penalidades para las autoridades públicas y/o entidades convenidas o contratadas en caso de fraude, además, se adhirió la obligación de compensar el costo del en un plazo a ser establecido por el Poder Ejecutivo.

La revisión de las versiones estenográficas evidenciaron diferencias y debates. El PSDB y el PFL criticaron el diseño centralizado de la Unión en el diseño del programa. El PT y del PSB enfatizaron la idea contraria. Defendieron que Bolsa Familia era una política a favor de la descentralización al demandar la participación de los entes federados a través de los pactos que beneficiaban entre otras cosas: el aumento al valor de las transferencias, el uso compartido de herramientas estratégicas de planeación, como el Cadastro Único, y la implementación compartida de políticas complementares para los beneficiarios del programa. La centralización sólo estaría en la conducción del programa, idea que se basaba en la fundamentación pública con la que estuvo concebido y que defendieron sus formuladores (Fonseca y Cohn 2004; Fonseca 2005).

El PFL a través del Diputado Claudio Cajado se pronunció a favor de considerar algunos de sus propuestas enviadas en la enmienda no. 1, entre éstas el incorporar en el proyecto de ley a los viudos y viudas, ancianos arriba de 60 años y adolescentes de 16, 17 y 18 en situación de pobreza, y en otro tema, el aumentar los R\$50 como piso base establecido para R\$70, y aumentar los R\$100 establecidos como criterio de ingreso de renta per cápita de las familias, la propuesta lo elevaba a R\$120 con la intención de no excluir a familias con pocos ingresos y en situación de pobreza que necesitaran del beneficio.

En el debate legislativo no prosperaron estas propuestas para modificar el proyecto de ley. Tampoco prosperaron las peticiones para incorporar las enmiendas número 25, 10 y 15. Tras la discusión el proyecto de ley fue aprobado el 17 de octubre del 2003 y pasó posteriormente para su aprobación en Senado el 19 de octubre del mismo año, donde fue aprobado previa discusión y consenso en la Comisión Mixta. El 9 de enero del 2004 el Presidente de la República sanciona la ley y emite su decreto el 17 de septiembre de 2004.

La actuación del Poder Legislativo no modificó la sustancia de la propuesta del Ejecutivo Federal presentada como Medida Provisoria. La mayoría de oposiciones al proyecto no prosperaron por falta de técnica legislativa e inconsistencias jurídicas, tal como lo señalado en el resumen presentado por el Diputado Odair, representante del Ejecutivo Federal<sup>101</sup>.

Por tanto, aún considerando las polémicas presentadas y superadas en el Pleno, y las que se integraron en el proyecto, la negociación entre Ejecutivo y Legislativo resultó en la aprobación de la ley que crea el programa Bolsa Familia que conserva una gran fidelidad con la formulación con la que fue planeada esta política dentro del grupo Interministerial. Este hecho coloca en evidencia que, para este caso, el proceso de decisión para que un nuevo programa de transferencia de renta subiera a la agenda de gobierno y pasara a la agenda de decisiones, no se concentró en la arena legislativa.

### **5.7 Convergencia de flujos: ventana de oportunidad para el cambio**

El momento de unión de los tres flujos en el modelo de Multiple Stream sólo acontece cuando existe una ventana de oportunidad que favorece este encuentro. Las ventanas políticas (political windows) se relacionan con el flujo de problemas (problems stream) sólo cuando existen eventos políticos que otorgan condiciones favorables para un cambio en la agenda. Un hecho político favorable representa una ventana de oportunidad que puede tener un tiempo marcado, es un momento efímero en el acontecer político que debe aprovecharse antes de que su trascendencia se apague o sea opacado por otro que desvíe la atención hacia nuevas problemáticas.

Como expuse en el capítulo tres, la fragmentación de los programas de transferencia de renta fue claramente definida en diferentes diagnósticos y señalada por sectores gubernamentales y estudiosos de este tipo de políticas.

---

<sup>101</sup> Ver relatório presentado por el Diputado Odair, Representate do Executivo Federal da mensagem no. 145, de 2003 consultado em [www.camara.gov.br/sileg/integras/191275](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/191275)

Las soluciones, en este estudio de caso, coinciden con la independencia que prevé el modelo de Kingdon, es decir, no fueron elaboradas únicamente como una reacción ante los problemas detectados. Así como fueron señaladas en el diagnóstico del equipo de transición, la unificación había sido propuesta previamente por académicos y presentada con propuestas específicas para mejorar el diseño institucional en el programa de gobierno del PT del 2002.

Dentro del flujo de la dinámica política es cuando podemos entender como el flujo de problemas encuentra el momento oportuno para ser considerado como un tema urgente por atender. Los hechos que acontecieron en el flujo político fueron determinantes para el cambio, entre éstos: *un clima nacional desfavorable* derivado de las críticas de la primera opción que había elegido el gobierno: *Fome Zero*; *un feedback positivo* en materia de programas de transferencia de renta que venían siendo implementados por diferentes fuerzas políticas a nivel local hasta llegar al nivel federal y que se habían instaurado como paradigma de combate a la pobreza a nivel nacional; *una división de propuestas y grupos al interior del gobierno* en lo referente a la estrategia y al tipo de programas para enfrentar la pobreza, un grupo a favor de combatir el hambre y la inseguridad alimenticia y otro grupo a favor de combatir la pobreza a través de disminuir la desigualdad de renta; *la creación de una nueva jurisdicción para discutir el problema* detectado en torno a la fragmentación de los programas de transferencia de renta; *la decisión presidencial* al apoyar la discusión marcando estrictamente que la solución sería la unificación hacia un nuevo programa. Todos estos eventos llevaron a detectar una “ventana de oportunidad” dentro del flujo político para que existiera cambio en la agenda, siendo nuevamente Ana Fonseca, que como emprendedora del programa y actor presente en el flujo de problemas y soluciones, pudo conectar el flujo de problemáticas con la dinámica política favorable que sirvió de cauce para colocar la propuesta de un nuevo programa: Bolsa Familia.

## Conclusiones

El modelo de agenda setting elaborado como base (Kingdon 1995) fue la base que permitió guiar el proceso que llevó el surgimiento del programa Bolsa Familia durante el primer mandato del gobierno de Lula y en un momento en el que el nuevo gobierno había definido las prioridades en el área social.

La unión de problemas, soluciones y dinámica política nos llevó a comprender el proceso de “agenda setting”. La unión de los tres flujos no dependía de un acto voluntario y consecutivo. De acuerdo al modelo de Kingdon (1995), cada flujo sigue una lógica e independencia propia (simulando a las anarquías organizadas mencionadas por March, Olsen, y Cohen: 1972), que sólo logran interactuar en periodos determinados. Estos periodos, generalmente surgen en los flujos de problemas y/o en la dinámica política, y ofrecen una valiosa oportunidad política que representa una “ventana de oportunidad” para que exista un ajuste en la agenda.

En el primer caso, cuando un problema destaca entre otros temas y llega a ser definido demanda la atención del gobierno. En el flujo de soluciones, los formuladores de políticas crean alternativas apoyadas y difundidas previamente en comunidades. Éstas pueden presentarse como solución a un problema o pueden haber sido generadas en un momento previo a una oportunidad política, colocándolas en la espera de ser implementadas.

En el segundo caso, los eventos que acontecen en el flujo político, crean oportunidades para que un tema entre a la agenda de gobierno y llegue a la agenda de decisiones para ser implementada.

Si bien, el inicio de la explicación sobre el surgimiento del programa Bolsa Familia aconteció al inicio del periodo del Presidente Lula, fue el programa Fome Zero el que ocupó el centro de la agenda social en la campaña y al inicio del gobierno. La llegada del PT a la presidencia de Brasil abría un momento propicio para diferenciar la agenda

social de Brasil. Desde la campaña, y a través del discurso de Lula como candidato y como Presidente, el programa Fome Zero logró posicionar el combate al hambre como la prioridad social a atender, hecho que ocasionó fuertes e importantes críticas al exterior y al interior del gobierno, polarizando éstas últimas, las visiones gubernamentales para enfrentar la pobreza.

El equipo de Fome Zero, apoyados formalmente en el derecho a la alimentación, proponía una serie de programas y acciones gubernamentales tendientes a garantizar la seguridad alimenticia y nutricional.

El equipo económico del gobierno, coordinado por el Ministro de Hacienda Antonio Palocci, y el titular de la Casa Civil, José Dirceu, representaron los grupos de presión que influyeron en la formación de la agenda. Desde el inicio del gobierno el equipo económico se pronunció por la estrategia opuesta. Los programas focalizados dirigidos a los más pobres que generaban impactos en la redistribución del ingreso eran los que empataban socialmente con las líneas económicas y propuestas planteadas por los organismos internacionales FEED BACK.

Además de las críticas, el programa Fome Zero enfrentó también una serie de problemáticas en su implementación que fueron creando durante el primer año de gobierno un clima político y un humor nacional desfavorable para que permaneciera este programa como el centro de la agenda social.

Un clima nacional desfavorable fue el evento que llevó a la “apertura de una ventana” que representó una oportunidad política concreta para buscar alternativas y proponer soluciones que lograran revertir la percepción de la prensa y de las comunidades burocráticas y académicas, críticas de Fome Zero desde el inicio del gobierno. Por lo tanto, fue en la dinámica interna del flujo político donde aparece la oportunidad para un cambio en la agenda.

En el modelo de Multiple Streams algunos actores tienen un papel fundamental y otros un papel determinante para que un tema suba a la agenda. Las decisiones y actos del Presidente Lula fueron determinantes para motivar el surgimiento de Bolsa Familia. La decisión de apoyarse en un marco institucional al crear un Grupo Interministerial en la Cámara de Política Social para formular un nuevo programa de transferencia de renta, fue un elemento determinante para sacar adelante una decisión política.

La actuación de Ana Fonseca como principal emprendedora en el surgimiento de Bolsa Familia fue fundamental en cada uno de los flujos. Su participación en el equipo de transición de gobierno derivó en el señalamiento puntual y claro sobre las problemáticas que enfrentaban los programas de transferencia de renta federales. En un segundo momento, durante su actuación en el Grupo Interministerial por invitación Presidencial, logró conectar el flujo de alternativas con la dinámica política, aprovechando la “ventana de oportunidad” creada por el marco institucional (grupo Interministerial) y el ambiente político oportuno para un cambio (clima nacional desfavorable).

Como emprendedora del programa Bolsa Familia, Ana Fonseca influyó de manera fundamental tanto en la formación de la agenda, como en la formulación de alternativas al presentar concretamente la propuesta de unificación de los programas de transferencia de renta aunados a una serie de modificaciones que impactaron positivamente en el diseño institucional de un nuevo programa colocando correcciones en muchas de las críticas y debilidades que habían sido señaladas por diferentes sectores en torno a los programas de transferencia de renta.

En ésta última, las comunidades políticas fueron otros actores fundamentales que colaboraron tanto en la difusión de las ideas en torno a la unificación de los programas de transferencia de renta federales, como en la presentación de alternativas. Existieron comunidades de organismos internacionales, académicas e instituciones gubernamentales que habían desarrollado un trabajo previo y rico sobre el paradigma de transferencias de renta que venía consolidándose en el país.

La dinámica política al interior del Grupo Interministerial requirió una estrategia del gobierno federal basada en la persuasión de las ideas y en la negociación de las partes involucradas. Las discusiones y polémicas en torno a los cambios de jurisdicción que traería un nuevo programa, y la definición de su diseño, fue una estrategia adecuada para sacar adelante un nuevo programa que traía en su génesis la diversificación de diferentes Ministerios y la compatibilización de diferentes programas. Por tanto, el juego que definió el Presidente abriendo un espacio de discusión para todos los actores fue correcto sólo en la medida que privilegió las problemáticas técnicas, administrativas y los valores que sostuvieron el contenido de una política, dejando en un segundo momento, el consenso político entre los diferentes Ministerios sobre la conducción de un nuevo programa.

Funcionarios públicos de alto nivel fueron actores que no lograron tener gran influencia en definición de alternativas, y mucho menos en detener el proceso de Agenda Setting. El equipo más directo de Fome Zero, el Ministro, José Graziano, y algunos de sus colaboradores, a pesar de haber formado parte de la discusión en el grupo Interministerial, no lograron detener el proceso de Agenda Setting. Existió una falta de apoyo de otras fuerzas políticas a su favor que frenaran, o en caso revirtieran, este ajuste.

La dinámica política en la negociación con los gobiernos estuvo impregnada de estrategias de persuasión, más que de negociación. Los gobiernos locales fueron actores que tuvieron la oportunidad de decidir el diseño de transferencia de recursos que sería más conveniente para su territorio, considerando variables que anteriormente no habían sido valoradas en los programas federales, convirtiéndose en este caso, en actores que diversificaron la especificación de alternativas y no la formación de la agenda.

El Poder Legislativo fue un actor que no tuvo una gran influencia sobre la formación de la agenda, ni sobre la especificación de alternativas. La mayoría de sus enmiendas no fueron incorporadas en el proyecto de conversión de ley, por lo tanto, no alteraron en sustancia el contenido que habían construido los formuladores sobre un nuevo programa de transferencia de renta.

Por el contrario, los eventos desarrollados en el contexto político, la influencia presidencial al determinar cambios jurisdiccionales; y la participación de los actores, entre éstos: los emprendedores y los grupos de presión, que representaban a una burocracia de alto nivel y a una comunidad política fuerte en torno a los programas de transferencia de renta, influenciaron cambios en las acciones del gobierno, sin embargo el contexto político (clima nacional desfavorable) y el contexto institucional (creando de un Grupo Interministerial de discusión) fueron determinantes para señalar que una ventana estaba abierta, es decir, una oportunidad para el proceso de agenda-setting.

Finalmente, resta colocar que la entrada del programa Bolsa Familia en la agenda social durante su primer año de gobierno provocó dos ajustes importantes: en la posición de temas y en el contenido de la agenda. El primero trajo consigo una redefinición de prioridades en el área social. El segundo consolidó un paradigma de programas de transferencia de renta, que aunadas a medidas y programas complementarios, son colocados por un gobierno de izquierda como las estrategias prioritarias para combatir a la pobreza.

Sobre el primer ajuste, el programa Bolsa Familia no representó una diversificación en las alternativas de los programas sociales, por el contrario, el posicionamiento central que le fue dado derivó en una redefinición de prioridades en el área social que llevó a desmantelar el MESA, dejando de ser prioridad el programa Fome Zero y el tema del combate al hambre que con énfasis se señaló en la campaña y al inicio del gobierno. Las prioridades en presupuesto y en temas mudaron.

El presupuesto otorgado en 2002 contemplaba dentro de los gastos prioritarios el combate al hambre destinándole 1,8 millones de reales, estando por debajo sólo de la reserva para salario mínimo y gastos sociales. En el 2004, después de un año de evidentes contratiempos y falta de resultados, el tema específico del combate al hambre desapareció de las prioridades, y de los megaobjetivos por sector del Plan Plurianual 2004-2007 (Rezende, 2003: 137).

En la relación de las principales metas previstas hasta el 2007, el tema del combate al hambre y a la inseguridad alimenticia estuvieron ausentes, la especificación de metas dentro de la asistencia social contempló únicamente la atención del 100% de las familias pobres hasta el 2006, específicamente a través de la transferencia de renta se debería atender a 12 millones 700 mil familias (Rezende, 2003: 139)

Ante esta caída, Bolsa Familia pasó a ocupar el centro de la agenda social que tenía Fome Zero. La materialización de un nuevo programa llevó a crear en un primer momento una Coordinación Ejecutiva para su conducción, que transitó para el nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre con tres grandes divisiones: la Coordinación de Renta de Ciudadanía, la Coordinación de Asistencia Social y la Coordinación de Combate al Hambre y a la Inseguridad Alimenticia. De las tres, es la coordinación de Renta de Ciudadanía la que coordina el programa a nivel nacional y la que tiene el mayor presupuesto dentro del Ministerio.

Es dicha Coordinación la encargada de materializar la ley de Renta de Ciudadanía, aprobada en el 2004, que promete otorgar a todos los ciudadanos brasileños una renta básica sin importar su condición económica, renta o estatus social. Se contempló en la ley que la universalidad de esta política debe implementarse de manera gradual, comenzando por los más pobres y avanzando paulatinamente en la incorporación de otros sectores.

La inserción de Bolsa Familia al centro de la agenda social representa una consolidación del paradigma de las políticas de transferencia de renta que han venido implementándose en el país. En esta tesis se reconoce que su diseño representa avances en el diseño institucional y administrativo en comparación con los programas previos de transferencia de renta a nivel federal, no obstante, es importante colocar ciertas limitaciones y reflexiones que habría que considerar en este tipo de programa que -tanto en el diseño, como en la operación- se propone incluir en el sistema de protección social a aquellos individuos que han estado y están excluidos de la distribución de la riqueza económica,

de la distribución de derechos y bienes sociales y de las oportunidades que les permitan desarrollar ciertas capacidades para ejercer su condición de ciudadanía, ofreciendo como propuestas de incorporación: la transferencia de renta, la obligatoriedad de asistir a las visitas médicas y a la escuela –hasta determinado nivel-; y el desarrollo de capacidades, respectivamente.

En principio, la transferencia de renta otorgada únicamente a aquellas personas excluidas del ingreso contribuye a colocar a la focalización como un elemento central para la definición y la selección de las personas que requieren una transferencia monetaria, y consolida a su vez, todos los elementos de estigma que se generan cuando solamente se dan ciertos beneficios a las poblaciones más necesitadas y vulnerables.

En segundo lugar, al incluir a las poblaciones histórica e institucionalmente excluidas del derecho a la educación y a la salud a través de la obligatoriedad de asistir a la escuela y a los centros de salud, se les está incluyendo de manera diferenciada, puesto que a las personas que no se encuentran en situación de pobreza o de pobreza extrema no se les obliga en ningún momento al acceso y ejercicio de estos derechos, sino que se ejercen libre y voluntariamente. Esto podría leerse como si el ejercicio libre de derechos sólo se concediera a las personas no pobres y se ejerciera obligatoriamente para las personas pobres, diferenciando una vez más, entre unos y otros el acceso y el ejercicio libre que debiera existir en todo derecho.

Asimismo, no se puede dejar de señalar que las condicionalidades que tiene un programa de transferencia de renta condicionada como Bolsa Familia, se transforman en contraprestaciones que los beneficiarios deben cumplir con respecto a los beneficios recibidos, y de no cumplirse se les sanciona excluyéndolos del beneficio de manera definitiva. Tanto en el cumplimiento de las condicionalidades, así como en las sanciones, están presentes nociones paternalistas que dejan ver una posición orientadora y punitiva del Estado dirigida únicamente a las personas en situación de pobreza, lo cual evidencia también que este tipo de medidas son clasistas, puesto que reivindica una percepción y un trato diferenciado a las personas que tienen menos ingresos y un mayor número de

exclusiones y vulnerabilidades con la intención de que sus elecciones sean vigiladas, inducidas y dirigidas por el gobierno, puesto que se parte del supuesto que las elecciones y decisiones de las personas pobres serán erradas o carecen de suficiente criterio para optar por su mejora.

Finalmente, la propuesta de desarrollar las capacidades y aumentar las habilidades para que los individuos tengan herramientas para superar su condición de pobreza y accedan a fuentes de renta autónoma y sustentada, guarda relación con una visión individualista y meritocrática en donde el bienestar del individuo pareciera el resultado de su voluntad y esfuerzo, situación que dista de ser real al considerar las desigualdades históricas, estructurales, de género, de región, etc., así como la trayectoria de oportunidades que a cada persona le representa elementos favorables o desfavorables para el desarrollo y aumento de capacidades.

Asimismo, bajo una óptica en la que los individuos deben desarrollar capacidades para salir del contexto y situación actual se continúa tratando de manera diferente a las personas que han estado más rezagadas y excluidas del bienestar, puesto que no se está promoviendo su incorporación al acceso de otros derechos y beneficios, como el del trabajo, sino que son específicamente los individuos los que deben generarlo, dejando en los individuos la responsabilidad de su resultado, sea éste positivo o negativo. Bajo esta visión se intenta priorizar una percepción individualista y meritocrática de la realidad, sin reconocer que estos procesos de mejora y construcción de autonomía requieren compromisos y contextos multidireccionales y que no dependen de la visión y posición unilateral de la persona ante su realidad. Además de ello, habría que considerar que el desarrollo de capacidades no resulta suficiente para obtener un ingreso frente a las limitaciones que existen en el mercado de trabajo.

En esta tesis se reconocieron los avances administrativos, institucionales y de diseño que presenta la creación del Programa Bolsa Familia, sin embargo, las propuestas e innovaciones que plantea presentan importantes limitaciones y debilidades que habría que considerar.

La consolidación de las políticas de transferencia de renta a través del ingreso de Bolsa Familia evidencia la consolidación de un paradigma de programas sociales que vienen implementándose en los últimos años en América Latina, paradigma que en lugar de priorizar y promover la universalización del acceso a los derechos sociales y a los bienes y servicios que de éstos se derivan, se reduce a enfocar y priorizar el combate a la pobreza como la principal estrategia del desarrollo social y de la política social.

El ingreso y consolidación de las políticas de transferencia de renta como Bolsa Familia evidencia también que la oportunidad de cambio que un gobierno de izquierda puede tener en el poder, tiene en la práctica limitaciones políticas y administrativas y resistencias ideológicas para posicionar un proyecto como Hambre Cero que se fundamentaba en un enfoque de derechos, que estaba política e ideológicamente más ligado a un sector petista, que promovía un modelo de desarrollo económico privilegiando el crecimiento y desarrollo al interior, y por otro lado, promoviendo un proyecto paralelo de transformación social a través de organizaciones de base que llevaran a la concientización para promover cambios en el modelo económico.

Dando un énfasis popular en la dimensión social y en la dimensión pública, se pretendía relacionar un gobierno de izquierda mucho más cerca de la visión popular y más lejos de una visión republicana, mirada que se topó con un paradigma de políticas de combate a la pobreza que enfatizaba que la solución no se concentra en políticas garantistas, participativas y en los sectores de base, la solución se enfoca en objetivos específicos e impactos visibles en la disminución de la desigualdad de renta, propuesta que también ha sido aceptada en diferentes grupos internos y externos al gobierno, así como por diferentes partidos políticos que la implementaron en diferentes municipios y estados desde 1994.

El cambio que tuvo el gobierno de Lula en su agenda social no se refiere únicamente a un “cambio de tema”, esto es, pasar de “priorizar el combate al hambre” para poner en el centro los programas de transferencia de renta condicionada con la intención de

“combatir la pobreza”. Por el contrario, los movimientos en la agenda social de Lula representaron algo más allá que un cambio de tema, representaron un cambio de orientación en la agenda social. Lo que ocurrió fue la caída de un programa concebido bajo un “enfoque de derechos” (el derecho a la alimentación), sustituyéndolo por un programa de transferencia de renta condicionada cuyo diseño está ajeno a dicho enfoque y se concibe más bien como una “estrategia de combate a la pobreza” que funciona más como mecanismo compensatorio para poblaciones que no están incluidas formalmente en el sistema de protección social.

El cambio en la agenda no fue menor puesto que el Programa Fome Zero fue diseñado y justificado desde un “enfoque de derechos”, específicamente del derecho a la alimentación, y por ende, bajo un enfoque garantista del cual se podría desarrollar la dimensión social de la ciudadanía, ello significa que una persona puede acceder y gozar de los derechos instituidos por el mero hecho de ser ciudadano, sin que el acceso y goce a dichos derechos sociales esté mediado por alguna otra condición o característica de la persona, como puede ser su edad, sexo, condición civil, estado de salud, ingreso monetario, trabajo, religión, situación de vulnerabilidad, etc.

En este sentido, se quitó del centro de la agenda al Programa Fome Zero, diseñado bajo un enfoque garantista de derechos que promovía un modelo de desarrollo económico privilegiando el crecimiento y desarrollo al interior y un ambicioso proyecto de transformación social a través de organizaciones de base, para colocar en el centro del discurso público y de la agenda para combatir la pobreza y la desigualdad, un programa de transferencia de renta condicionada como principal instrumento. Los riesgos que se corren de usar o priorizar esta estrategia es dejar en segundo plano la ampliación de la ciudadanía a través de concepciones universales, limitándose entonces a la mera superación de la pobreza a través de la transferencia de renta y no a la inclusión del conjunto de derechos constitucionales para aquellas personas que estén al margen de ellos, reduciendo por tanto el horizonte conceptual y el diseño de la política social al combate a la pobreza y no ubicando este tipo de programas como una estrategia más.

## **Bibliografia**

AMARAL, Carlos. Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola: concepção, gestão e financiamento. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, v. 2, p. 4-58, 1998.

AMARAL, Carlos e RAMOS, Silvia. “Programas de renda mínima e Bolsa-Escola. Panorama atual e perspectivas” em Revista Interface no. 1, julho 1999.

ARRETCHE, Marta, Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização, Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, no. 31, p. 44-66, 1996.

AZEVEDO, Fernando. “Agendamento da política”. In RUBIM, Antônio A, C, (org) *Comunicación Política: conceitos e abordagens*, São Paulo, Ed. Unesp, 2004, pp. 41-72.

BACHA, Edmar e UNGER, Roberto Mangabeira. *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, Estudos Brasileiros.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

\_\_\_\_\_. (1999). “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116).

BELIK, Walter., DEL GROSSI, Mauro. *Brasil’s Zero Hunger Program un the context of social policy*. Documento preparado para la 25º. Conferencia de Economía Agrícola en Durban, África do Sul, UNICAMP, Agosto 2003.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Balanço do Fome Zero*. Estudo Técnico no. 20, 2005.

CAMARGO, José M. Política Social no Brasil prioridades erradas, incentivos perversos, em *Revista São Paulo em perspectiva*, Vol 18 (2), pp. 68-77, 2004

CASTRO, J. *Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 7ª. Ed. Rio de Janeiro, Gryphus Editorial, 1961

CEPAL. “Taller de expertos, protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”. Borrador para comentarios, 2009

COHEN, Bernard C. *Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1963

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil, Seminário Especial, Mini-Forum em homenagem aos 40 anos do IPEA, Rio de Janeiro, setembro 2004.

COOK, Timothy. *Governing with the news: The news media as a political Institution*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

COSTA, Nilson do Rosário. “Política social y ajuste macroeconômico”, en *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 18 (suplemento): 13-21, 2002.

DA SILVEIRA, Antonio M. “Redistribuição de renda” em *Revista brasileira de economia*, vol. 29, no. 2, 1975

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Evolução da pobreza no Brasil 1995/99. Texto para discussão IE/UNICAMP n. 104, 2001.

DIRECTRIZES E PERSPECTIVAS DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA-ESCOLA, Ministério de Educação, 2003.

DOWNS, Antony. *Uma teoria Econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999

DRAIBE, S., ARTECHE, M (coordinadoras) Fonseca, A., Néri, A., Giovanni, M., Geraldo., Do Amaral, H., Brandão, Rubens. “Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en el Brasil” en *Estratégias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos, Chile*, Ed. Kagmar Raczynski, CEIPLAN, BID, 1995

DRAIBE, Sônia. “O Welfare State no Brasil: características e perspectivas” em *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, ANPOCS, 1989

\_\_\_\_\_ “Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais”, en *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 11(4), 1997.

\_\_\_\_\_ “O sistema brasileiro de proteção social: O legado Desenvolvimentalista e a agenda recente de reformas”, NEPP UNICAMP, Caderno de pesquisa no. 32, 1998

\_\_\_\_\_ “A construção institucional da política de combate à pobreza brasileira: perfis, processo e agenda”, NEPP UNICAMP, Caderno de pesquisa no. 34, 1998.

\_\_\_\_\_ “Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais nos anos difíceis”, mimeo.- Taller Inter-Regional Protección Social, Santiago, NUD; Mayo, 2002.

\_\_\_\_\_ ; FONSECA, Ana; MONTALI, Lilia “Programas de renda mínima para famílias carentes: Levantamento das experiências e metodologia de avaliação” em LOBATO, Ana Lucia (org) Garantia de Renda Mínima – Ensaio e propostas, Brasília, IPEA, 1998

DOWNS, Anthony. Una Teoria Econômica da Democracia. São Paulo, Edusp, 1999.

ESPIG-ANDERSEN, Gosta. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FOME ZERO, Balanço de programas e ações, Ministério de Desenvolvimento Social, Outubro de 2005

FONSECA, Ana, e SOUSA, Arnaldo. “O debate sobre renda mínima a experiência de Campinas” em SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 11(4) 1997

FONSECA, Ana. Família e Política de Renda Mínima. São Paulo, Cortez, 2001.

FONSECA, Ana; COHN, Amélia. “O bolsa Família e a questão social” em *Teoria e Debate*, São Paulo, no. 57, mar./abr. 2004.

FONSECA, Ana e ROQUETE, Claudio. “Proteção social e programas de transferência de renda: O Bolsa Família” em D’Avila, Ana Luiza, ELIAS, Paulo, IBAÑEZ, Nelson. (organizadores) *Proteção Social dilemas e desafios*, ed. Hucitec, 2005

FONSECA, Ana, e VIANA, Ana Luiza. Tensões, e avanços na descentralização das políticas sócias: O caso do Bolsa Família, em Fleury, Sonia: Democracia, Descentralização, Desenvolvimento: Brasil e Espanha, 2006

FREI BETTO (org), Fome Zero, textos fundamentais, Rio de Janeiro, Ed. Garamound, 2005.

GRAZIANO, J. “Segurança alimentar: uma agenda republicana” Estudos avançados. v.17 n.48 São Paulo maio/ago. 2003

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil. Brasília: IPEA, 2002.

JACCOUD Luciana, e CARDOSO, Celso. “Políticas sociais no Brasil, Organização, abrangência e tensões da ação estatal”, em Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo, IPEA, 2005

KINGDON, Jonh. Agendas, alternatives and public policies, 2ª. Edic. LONGMAN, 1995

KUHN, T., The structure of Scientific Revolutions, Chicago, 2ª. Ed. Chicago University Press, 1970.

LAVINAS, Lena, VARSANO, Ricardo. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate a pobreza, Texto para discussão no. 534, IPEA, dezembro 1997.

\_\_\_\_\_ Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. HENRIQUES, Ricardo (org) Desigualdade e pobreza no Brasil, Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

LIPPMAN, W. Public Opinion. New York, Free Press Paperbacks, 1997

LIPSET, Seymour M. O Homem Político. Rio de Janeiro, Zahar, 1967

LOBATO, Ana. (org) Garantia de renda mínima: Ensaio e proposta. Brasília, IPEA, 1998.

\_\_\_\_\_ “Para além da transferência de renda” em Primeira Leitura, no. 1357, janeiro 2005.

LO VUOLO, Rubén. “América Latina y la Renta Básica a la luz del caso argentino” en Raventós, Daniel (Coord.) La renta básica por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna, España, Ed. Ariel Social, cap. 6, pp. 139-152, 2001.

\_\_\_\_\_. Asignación por Hijo Análisis de Coyuntura CIEPP, 21, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2009.

McCOMBS, Maxwell y SHAW, Donald L. “The agenda-setting function of the mass media” Public Opinion Quarterly, vol. 36, 1972

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. e COHEN, M.D. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17, (pp. 1-25), 1972.

MARCH, James. “Continuidade e mudança nas teorias da ação organizacional”. *Ciência administrativa* 41 trimestrais (junho): 278-87, 1996.

MARCH, James G., e Herbert A. Simon. “Introdução” às organizações. Oxford: Blackwell. Pp. 1-19. [1958] 1993

MARQUES, Rosa Maria (Coordenadora) “A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros”, mimeo, Brasília, MAS, novembro 2004

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL Y COMBATE A FOME. Análise comparativa de programas de proteção social 1995-2003

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política econômica e reformas estruturais*, Brasília. MF, 2003.

MONTEIRO, Carlos Augusto. “A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para as políticas públicas”, *Estudos e Pesquisas Nº 53* , Brasília : INAE, 2003

NEPP UNICAMP Programas de renda mínima para famílias carentes: Levantamento das experiências e metodologia de avaliação, 1996

NERI, M.; FERREIRA, F.; LANJOW, P. “A robust poverty profile for Brazil using multiple data sources” em *Revista Brasileira de Economia* v. 57, n. 2 p. 59-92, 2003.

OHLS, J. C.; BEEBOUT, H. The Food Stamp Program: design, tradeoffs, policy and impacts. A Mathematica Policy Research Study. The Urban Instituto Press, 1993

OLSEN, JOHAN P. "Latas do lixo, Institutionalism novo, e o estudo da política." *American Political Science Review* 95.1 (March 2001): 191

PAES DE BARROS, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza em *Revista Novos estudos*, no. 51, julho de 1998.

PAES DE BARROS, Ricardo, HENRIQUES, Ricardo, MENDOÇA, Rosane “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil” em *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

PAES DE BARROS, Ricardo, HENRIQUES, Ricardo, MENDOÇA, Rosane “Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil” em *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

PALOCCI, Antônio. *Sobre formigas e cigarras*, Rio de Janeiro, Objetiva, 2007.

PLANO PLURIANUAL 2002-2003, Ministério de Planejamento.

POCHMANN, M. *Políticas de Inclusão social*, São Paulo, Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_, *Outra Cidade é possível*, São Paulo, Cortez, 2003.

POLETTO, Ivo. *Brasil oportunidades perdidas. Meus dois anos no governo de Lula*, Garamond, Rio de Janeiro, 2005

POLÍTICAS SOCIAIS, ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE, IPEA, fevereiro 2003, agosto 2003, agosto 2004, fevereiro 2005, agosto 2005.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: Governo Federal, 1996.

PROJETO FOME ZERO – Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, Instituto Cidadania, São Paulo, 2001.

PROJETO FOME ZERO, Uma proposta de segurança alimentar para o Brasil, Instituto de Cidadania. Versão 2002.

RAVENTÓS, Daniel. “La renta básica: introito” en Raventós, Daniel (Coord.) La renta básica por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna, España, Ed. Ariel Social, cap. 1, pp. 21-42, 2001.

\_\_\_\_\_. Las condiciones materiales de la libertad, España, El viejo topo, 2007

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA ESCOLA, Brasília: Ministério da Educação, 2002.

RELATÓRIO DE GESTÃO 2004 – Ministério de Desenvolvimento Social, Fls. 27

REZENDE, Fernando, CUNHA, Armando, FIGUEREIDO, Argelina [et. al], Rio de Janeiro, FGV, 2003

RODRIGUES, José Roberto, “Novos desafios a descentralização fiscal no Brasil: As políticas sociais e as transferências de renda” Texto presentado en el XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, realizado em CEPAL.ILPES, em Santiago de Chile del 23-26 de enero del 2006.

ROCHA, Sonia. Do consumo observado à linha de pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, no. 2 ago. 1997.

\_\_\_\_\_. Estimación de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES, R. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000, p. 685-718.

\_\_\_\_\_. “Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda” mimeo, Rio de Janeiro, FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos, Texto apresentado no Seminário Especial Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do Ipea, Rio de Janeiro, setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil, Afinal do que se trata, 2ª. Edic., Rio de Janeiro, FGV, 2005

SCHRAMM, W. Notes on case studies of instructional media projects Working paper for the academy for educational development, Washington, D.C., 1971

SCHWARTZMAN, Simon. Estatísticas de pobreza. Revista Brasileira de Estatística, 1997,. Disponível em [www.schartzman/simon/statpob.htm](http://www.schartzman/simon/statpob.htm)

\_\_\_\_\_. As causas da pobreza, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2004.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova formação de política social?, Caderno de pesquisa no. 29, Núcleo de estudos de políticas públicas NEPP, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1996.

\_\_\_\_\_. Renda mínima e reestruturação produtiva, São Paulo, Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_, YAZBEK, Maria Carmelita, GIOVANNI, Geraldo. Política social brasileira no século XXI - A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo Cortez, 2004.

SILVEIRA, Antonio Maria da. *Redistribuição de renda*. em: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, abril-jun., 1975.

SPOSATI, Aldaíza. “Sobre os programas brasileiros e garantia de renda mínima – PGRM” em *SPOSATI, Aldaíza (org.) Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento*, São Paulo, Ed. Cortez, 1997.

SUPLICY, Eduardo. Programa de Garantia de Renda Mínima, Brasília, Senado Federal, 1992.

\_\_\_\_\_. Renda de cidadania: A saída é pela porta, São Paulo, 2ª. Ed. Cortez, 2002

\_\_\_\_\_. Renda Básica de Cidadania. A resposta dada pelo vento, São Paulo, L&PM POCKET, 2006

TAKAGI, Maya. A implantação da política de segurança alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese doutoral do Instituto de Economia da Universidade de Campinas, 2006.

TAKAGI, M.; DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas, IE/Unicamp, Texto para Discussão no. 101, 2001.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. Combate à Fome e à Pobreza Rural. São Paulo, Instituto Cidadania, 2002.

\_\_\_\_\_, BASALDI, Valentim, DEL GROSSI, Mauro. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em Números: Balanço de sua Implementação e Contribuições para as

Políticas Sociais. Texto presentado em el XLII Congreso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural realizado em Cuaibá – MT del 25 al 28 de julio de 2004.

TAVARES, Laura; SETUBAL, Mariana; DA SILVA, Erlinda. “O programa Fome Zero” em Projeto de Análise de Conjuntura Brasileira, Rio de Janeiro URJ, 2003. [www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net)

TAVARES, Ma. Hermínia. “A política social no governo de Lula” em Revista Política Democrática da Fundação Astrojildo Pereira do PPS, no. 7, janeiro 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO. Avaliação dos Programas de Suplementação Alimentar. Brasília, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO. Avaliação sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO Relatório de Avaliação sobre o Fome Zero. Brasília, 2004

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO Avaliação sobre o Bolsa Família. Brasília, 2005

URANI, André. “Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate” em LOBATO, Ana Lucia (org) Garantia de Renda Mínima – Ensaio e propostas, Brasília, IPEA, 1998

VALENTE, F. A política de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002. 2004.

VAN PARIJS, Philippe. Renda Mínima Garantida para o século XX? em Revista Estudios Avanzados, vol. 14., no. 40, São Paulo set-dez. 2000.

\_\_\_\_\_ “Una renta básica para todos” en Raventós, Daniel (Coord.) La renta básica por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna, España, Ed. Ariel Social, cap. 2, pp. 43-62, 2001

YANES, Pablo. Derecho a la existencia y libertad real para todos, México, Secretaría de Desarrollo Social, UACM, cap. 3, pp. 159-220, 2006.

\_\_\_\_\_. El ingreso ciudadano; aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales, en *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. México: Secretaría de Desarrollo Social y Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2007.

YASBEK, Maria Carmelita. “Fome Zero: uma política social em questao” em Saúde e Sociedade, São Paulo, Faculdade de Saúde Pública da USP e Associação Paulista de Saúde Pública, V. 12, No. 1, pp. 43-51, jan-jul 2003

\_\_\_\_\_ “O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras” em São Paulo em Perspectiva, 18 (2) pp. 104-112, 20004

## **Leyes**

Lei Ordinária 9533 de 10 de dezembro de 1997

Lei no. 8261.

Lei no. 10.392 de 21 de dezembro de 1999

Lei no. 10.219 de 11 de abril de 2001

Lei 10.453/02,

Lei 10.835 2004 de 8 de janeiro de 2004

Lei Complementar no. 111, de 2001

Decreto n. 4.765, de 16 de abril de 2003 que regulamenta o programa Nacional de Acesso à alimentação - Cartão Alimentação

Decreto no. 1.744 em 1995

Decreto 3.934 de 2001

Medida Provisória de 27 de março de 2003

Portaria de integração, 28 de dezembro de 2005

## **Proyectos de ley de la Cámara de Diputados y del Senado.**

Projeto de lei no 80/91 – Senador Suplicy

Projeto de lei no 2661/92 – Senador Suplicy

Projeto de lei no 667/95 – Deputado Néelson Marckesan

Projeto de lei no 818/95 – Deputado Pedro Wilson

Projeto de lei no 926/95 – Deputado Chico Vigilante

Projeto de lei no 236/95 – Senador Ney Suassuna

Projeto de lei no 84/96 – Senador José Roberto Arruda

Projeto de lei no 201/96 – Senador Renan Calheiros

## **Hemerografía**

CAMARGO, Jose Mário, Jornal Folha de São Paulo, 26 de dezembro de 1991;

\_\_\_\_\_ Os miseráveis, Jornal Folha de São Paulo 28 de março de 1993;

\_\_\_\_\_ Os miseráveis 2, Jornal Folha de São Paulo 12 agosto de 1995.

Cupons são retrocesso, Wanda Engel (Folha de São Paulo, 30-10-2002);

Fome Zero gera polêmica (Jornal do Brasil, (03-11-2002);

Fome Zero trás nova discórdia ao PT (Folha de São Paulo, 06-11-2002);

Jornal Folha de São Paulo, 01 de Outubro de 2002 a 31 de diciembre de 2003.

Jornal da Unicamp, dezembro 2002

Jornal Folha de São Paulo, 26 enero-2003

Sem danoninho? Fome Zero ou Renda Mínima? (O Globo, 07-11-2002);

Suplicy critica Cupom Alimentação (O Globo, 05-11-2002);

Cechin critica programa de cupons-alimentação (Folha de São Paulo, 07-11-2002);

Cupons viram polêmica e Fome Zero deve mudar (O Estado de São Paulo, (08-11-2002);

Dinheiro não chega aos pobres (O Estado de São Paulo, (08-11-2002).

### **Páginas de internet consultadas**

[www.bancobrasil.com.br](http://www.bancobrasil.com.br)

[www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br);

[www.camara.gov.br/sileg/integras/191275](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/191275)

[www.coepbarsil.org.br](http://www.coepbarsil.org.br)

[www.cristovam.com.br](http://www.cristovam.com.br)

[www.facaaparte.org.br](http://www.facaaparte.org.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.mobilizacao.org.br](http://www.mobilizacao.org.br)

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

## **Entrevistas realizadas**

**Antonio Claret.** Asesor de la Secretaría Nacional de Renda de Cidadania del Ministério de Desenvolvimento Social.

**Jeni Veitsman.** Directora de Evaluación y Monitoreamento de la Secretaría de Avaliacao Social e Combate a FOME. Ministerio de Desenvolvimento Social

**Ana Lobato.** Coordinadora de programación del equipo de transición del gobierno del entonces presidente Frenando Henrique Cardoso. Fue investigadora del IPEA y en mayo del 2005, momento de la entrevista trabajaba en el Senado con en Partido de la Social Democracia Brasileira

**Eduardo Suplicy.** Senador de São Paulo por el Partido de los Trabajadores

**Cristovam Buarque.** Ex- Ministro de Educação 2002-2003

**Maya Takagi.** Asesora del Presidente de la República Luiz Inácio da Silva 2002-2006

**Amélia Cohn.** Subsecretaria Ejecutiva de la Presidencia de la República 2003-2004

**Margarita Yazbek.** Asistente Social, Coordinadora del Programa de Posgrado en Servicio Social de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo PUCSP