

EL PLAN BOLSA FAMILIA EN LA POLÍTICA ASISTENCIAL BRASILEÑA: ENTRE EL PAUPERISMO, LA INTERNACIONALIZACIÓN, EL AJUSTE INCREMENTAL Y EL CAMBIO DE SU MODO DE GESTIÓN

por Emiliano Fernández*

I. Introducción

El problema que tratamos en este artículo se resume en las siguientes dos preguntas: ¿Qué explicó la emergencia y el despliegue del PBF? ¿Cuál fue el significado del programa en el capitalismo brasileño? Buscaremos responderlas a partir de tres argumentos. El primero sostiene que la emergencia del programa estuvo determinada por tres grandes factores: la existencia de una masa de población obrera sobrante para el capital, acrecentada en la fase de reestructuración capitalista de las últimas dos décadas del siglo XX; el desplazamiento incremental con respecto a la trayectoria de la política asistencial brasileña; y el proceso de internacionalización de esa política y de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). El segundo argumento sostiene que el despliegue del programa estuvo determinado, centralmente, por dos factores: su desplazamiento incremental a partir del ensayo y error; y su propio proceso de internacionalización, inscripto en aquella internacionalización de los PTMC y en la internacionalización más general del Estado brasileño. Y el tercer argumento plantea que, como resultado de su despliegue, el programa modificó su modo de gestión inicial. Su nuevo modo de gestión configura-

* Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Becario doctoral del CONICET y docente de la FCH-UNCPBA, Argentina. Miembro del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la FCH-UNCPBA y del programa “Acumulación, dominación y lucha de clases en la Argentina contemporánea” del IESAC-UNQ. E-mail: emilianofernandez33@gmail.com.

do a partir de su despliegue expresó un nivel muy superior de institucionalidad, masividad y tecnificación, que redundó, a su vez, en su mayor legitimidad y gravitación política. Significó, a su vez, su mayor eficiencia y eficacia para contener políticamente a la población obrera sobrante y para favorecer niveles mínimos de calificación y preservación de su fuerza de trabajo en formación. El PBF mostró la capacidad de la clase trabajadora brasileña para imponer sus intereses más inmediatos al Estado, así como la capacidad de este de incorporarlos y fortalecer con ello su capacidad de articular dominación política, de mediar la subordinación del trabajo al capital.

Organizamos el trabajo en cuatro siguientes apartados. En el segundo apartado nos detenemos en las determinaciones generales que explicaron la emergencia del PBF. Mientras que en el tercero exponemos las determinaciones que mediaron su despliegue desde su etapa inicial hasta su desarrollo. Y en el cuarto apartado, a partir de lo desarrollado en los últimos dos, nos abocamos a reconstruir el significado general que asumió. Por último, en el quinto apartado, planteamos conclusiones.

II. Las determinaciones de la emergencia del PBF

a. El PBF como respuesta a la superpoblación relativa

La competencia entre los diferentes capitales individuales en que se fracciona el capital global y el antagonismo de ese capital con el trabajo conduce al desarrollo de la fuerza productiva del trabajo. La acumulación del capital se lleva a cabo en medio de un aumento ininterrumpido de su parte constitutiva constante (medios de producción) a expensas de su parte constitutiva variable (fuerza de trabajo) (Marx 2011). Marx (2011: 783) señaló que: “Al incrementarse el capital global, en efecto, aumenta su parte constitutiva variable, o sea la fuerza de trabajo que se incorpora, pero en proporción constantemente decreciente”. Esto presupone por otro lado: “...un incremento absoluto de la población obrera que siempre es más rápido que el del capital variable o que el de los medios que permiten ocupar a aquella.” (2011: 784; cursivas del autor). De esta forma la acumulación capitalista produce de modo constante: “...en proporción a su energía y a su volumen, una población obrera relativamente

excedentaria, esto es, excesiva para las necesidades medias de valorización del capital y por tanto superflua” (Marx 2011: 784). En un proceso contradictorio la población obrera: “...con la acumulación de capital producida por ella misma, produce en volumen creciente los medios que permiten convertirla en relativamente supernumeraria” (Marx 2011:785).

En tanto que la acumulación capitalista es un proceso global esta tendencia a la generación de una población sobrante para las necesidades medias del capital se desenvuelve a escala mundial. Pero, reflejo también del movimiento de la acumulación, se territorializa, de forma desigual y combinada, nacionalmente. La reestructuración capitalista global iniciada desde fines de los sesenta, con sus procesos de deslocalización productiva apalancados en la renovación de la informática y de las telecomunicaciones, ocasionó el aumento de bolsones de población sobrante en lo que antes eran grandes polos de desarrollo económico y concentración de población obrera (el fenómeno conocido como *rust belt* —cinturón de óxido— en la región nordeste y medio oeste de los Estados Unidos, es un ejemplo icónico), en contrapartida compensados por la absorción de fuerza de trabajo en oriente, sobre todo en China, India y gran parte del sureste asiático. Aquel proceso de reestructuración global tuvo como condición, pero también como resultado, sucesivas crisis nacionales que agudizaron la tendencia al aumento de la población obrera sobrante de modo coyuntural pero también crónico; lo que se expresó en el aumento de los pisos de desocupación, subocupación, informalidad y pobreza.

En Brasil los intentos de reestructuración neoliberal comenzaron a finales de los años setenta con los planes de privatizaciones del gobierno del General Figueiredo y continuaron en los ochenta con los planes de estabilización monetaria —Plano Cruzado (1986), el Plano Bresser (1987) y el Plano Verão (1989)— y con nuevos intentos de privatización por parte del gobierno de Sarney. Estos intentos de ofensiva fracasaron frente al bloqueo de la clase trabajadora, que en aquella etapa protagonizó el mayor número de huelgas hasta entonces (Devoto y Fausto 2004, Martuscelli 2013, Sándoval 2001). No obstante, el proceso hiperinflacionario, el compelmiento global a la reestructuración del mercado doméstico y el descenso de los niveles de movilización obrera, sentaron las condiciones para el avance del ajuste estructural. Si bien Collor de Mello (1989-1992) avanzó con privatizaciones, un plan de estabilización basado en el bloqueo de activos financieros y la flexibilización laboral (reforma del Código de

Trabajo), la ofensiva reestructuradora tomó un impulso más contundente con el Plan Real. Este plan, articulado entre junio de 1993 y julio de 1994, logró la estabilización monetaria e hizo operar definitivamente la ley del valor mundial en el mercado doméstico. Articuló un mecanismo de disciplinamiento dinerario que dio un impulso definitivo a la reestructuración del mercado doméstico y del Estado (Baumann 2001, Filgueiras 2006, Pimenta 1998).

El resultado de este proceso de reestructuración fue el aumento de la población sobrante para el capital. Un indicador muy general de dicho proceso, que permite observar su forma más inmediata, es la tasa de desempleo, la cual pasó del 3% en 1989 al 10,21% en 1999, para consolidarse por encima del 9% desde el 2000 al 2005 (datos de la CEPAL). El pauperismo en la clase obrera ocupada es otro indicador de la condición excedentaria de una parte de esa clase: entre 1989 y 2005 la tasa de pobreza entre los ocupados creció 53,9% (Pochmann 2007)¹. Por otro lado, si se sumaban desocupados, subocupados (trabajadores con jornadas inferiores a 15 horas semanales), trabajadores pobres (con paga debajo del salario mínimo) y demandantes de trabajo, equivalían al 27% de la fuerza laboral entre 1998 y 2005 (Antunes y Pochmann 2007). Por lo cual, el aumento de la población obrera sobrante resultante de la reestructuración del mercado doméstico y el aumento de la pobreza eran fenómenos estrechamente asociados; este último se explicó por el primero².

El hecho de que la tasa global de pobreza en aquella época no aumentará, sino que incluso disminuyera —del 38% en 1989 bajó al 33,5% en 1999— se explica, probablemente, por la intervención del Estado, tal como señaló Pochmann (2007). Esta intervención en aquel período estuvo

¹ Marx (2011) señaló que existen tres modalidades de superpoblación relativa para el capital: latente, fluctuante y estancada. La estancada en particular se define por la máxima jornada laboral y la mínima paga. Por ello, el pauperismo en la clase trabajadora ocupada es un indicador de esta modalidad.

² Aunque estrechamente vinculados, población sobrante para el capital y pobreza no son, sin embargo, fenómenos absolutamente asimilables entre sí: la pobreza es indicador de la condición excedentaria, pero no todo excedentario es siempre y necesariamente pobre (por ejemplo, la condición de algunos excedentarios ocupados les permite negociar cesantías pagas en períodos de crisis; Donaire 2016). Remitimos a Donaire et al. (2016) para la discusión teórico-metodológica y la medición de este fenómeno.

fuertemente marcada por la importante movilización de la clase trabajadora durante la década previa que había forzado al Estado a incorporar demandas sociales (siendo la Constitución de 1988 un resultado central de ese proceso). Haremos un repaso de aquella intervención en el siguiente apartado. Ahora lo que nos interesa marcar es que, con independencia de esa tendencia a la baja moderada de la tasa de pobreza, el cuadro social continuaba siendo grave: 37,8% de la población total era pobre en 2002; el 54,8% de la población rural y el 34,6% de la población urbana era pobre (datos de la CEPAL).

El PBF, en tanto instrumento asistencial, se instituyó para responder a este cuadro de situación de la población brasileña³. Aunque la coyuntura estaba marcada por el reflujo de la movilización obrera —los trabajadores petroleros de Petrobras habían sufrido una importante derrota en 1995 (*El País*, 6/6/1995)— y por una resistencia concentrada en la lucha por la tierra en las regiones rurales (Coletti 2005, Lazzaretti Piccolotto 2018), el Estado continuaba exigido a desplegar políticas asistenciales que contuvieran políticamente a aquella población.

b. La emergencia del PBF como ajuste incremental en la trayectoria de la política asistencial

Si la existencia de una población sobrante para el capital, acrecentada en la etapa de la reestructuración neoliberal, fue la principal determinación económica para la emergencia del PBF, la principal condición política para esa emergencia fue la propia base de la política asistencial preexistente. El diseño inicial del PBF comenzó siendo un desplazamiento incremental sobre aquella base; es decir, un ajuste marginal en el marco de la trayectoria de la política asistencial brasileña. Para identificar en qué aspectos el diseño inicial del PBF se movió marginalmente respecto de la política asistencial previa revisemos la trayectoria de esta última política.

³ Entendemos por política asistencial a un tipo de política pública (y a un tipo particular de política social) basada en el subsidio social no contributivo que interviene sobre las condiciones de supervivencia de la población. En la medida que el PBF cumple con dichas características, lo caracterizamos como un tipo específico de instrumento asistencial.

La política asistencial se desplegó sobrepuesta y/o paralela al núcleo del seguro social que organizó la política social a lo largo de la historia brasileña (Aureliano y Draibe 1989, Behring y Boschetti 2009, dos Santos 1979, Draibe 1988). En particular se destacó la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), organismo federal creado en 1942, que organizaba los programas asistenciales orientados a grupos específicos seleccionados por su renta familiar (en general con montos menores a dos salarios mínimos). Más tarde, la transición democrática abierta en 1985, signada por el ascenso de la lucha social, trajo consigo la discusión de una nueva Constitución, finalmente sancionada en 1988. Esta se convirtió en el nuevo marco político-institucional para la política social en general y para la política asistencial en particular; entre otras directrices, estableció la descentralización, la transparencia y la rendición de cuentas. En el marco de aquellas directrices se sancionó, en diciembre de 1993, la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS), que estableció como principios de la asistencia la universalización de los derechos sociales y como directrices organizativas la descentralización en estados y municipios y el comando único de las acciones en cada esfera de gobierno, así como la participación de la población en la formulación y control de las políticas. Además, también en el marco de la LOAS, se crearon órganos del nuevo sistema planteado: el Consejo Nacional de la Asistencia Social, el Fondo Nacional de Asistencia Social, los consejos y los fondos estaduais y municipales. Posteriormente, tras una crisis política por corrupción, en los primeros meses del gobierno de Cardoso, en 1995, se terminó con la larga vida de la ya mencionada LBA. Y en ese mismo año se lanzaron el Programa de Combate a Miséria e Fome pela Vida (PCFM) y el programa Comunidade Solidaria (que en el segundo mandato de Cardoso se rebautizó Programa Comunidad Activa y pasó a apoyar programas de desarrollo local en municipios pobres). En paralelo, también en ese año, pero a nivel municipal, comenzaban las primeras experiencias de transferencias monetarias condicionadas, en Campinas (San Pablo) y en Brasilia, luego expandidas a otros municipios. Según Bandeira Coelho (2012), solo en el Estado de San Pablo, entre 1995 y 2001, cerca de doscientos municipios implementaron un programa propio de este tipo o descentralizaron el Programa Federal de Renta Mínima, creado, como veremos, en 1997. Los municipios determinaban para el ingreso en los programas un tiempo mínimo de residencia en la localidad (que variaba de dos a cinco años) y plazos de permanencia de dos años. Las condicionalidades eran en

educación (asistencia a clases de los hijos) y en salud (atención sanitaria de los hijos)⁴. Y en 1996 se puso en marcha, en el marco institucional de la LOAS, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), una política de transferencia monetaria no condicionada dirigida a ancianos pobres (67 años o más), una especie de pensión social mínima para quienes no se encuadraban en el Régimen General de Seguridad Social. A lo largo del tiempo el programa expandió su cobertura: pasó de cubrir 41 mil personas a 469 mil en 2001 (datos de la CEPAL). También en aquel año se lanzó el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), una transferencia monetaria condicionada destinada a familias cuyos hijos entre 7 y 14 años trabajasen sin estudiar. Y, en respuesta a la lucha histórica del movimiento rural, se lanzó el Pronaf, un programa de créditos y ayuda técnica destinado a familias agricultoras, en su mayoría pobres (Guanziroli y Basco 2010). Al año siguiente, en 1997, se creó el primer programa de transferencia monetaria condicionada a nivel federal: el Programa Federal de Renta Mínima, transformado en 2001 en el Bolsa Escola. Mientras el primero se descentralizó en 1350 municipalidades, el Bolsa Escola alcanzó a casi todas las ciudades del país (más de 5 mil) desde el primer año (Bandeira Coelho 2012). Además, el Bolsa Escola desplegó un alto nivel de cobertura: alcanzó los 4,7 millones de hogares en 2001 (datos de la CEPAL). Luego, en 1998, fue creado el programa Bolsa Alimentación en el área de la salud. Y, más tarde, en septiembre de 2000, se creó el Projeto Alvorada, que aglutinaba un conjunto de proyectos sociales destinado a los estados más pobres. Luego se convirtió en el programa de Rede Social, sobre el que fueron agrupados los programas de transferencias de ingreso. Como parte de esa política, también en el año 2000, se creó el Fondo de Combate a la Pobreza. Posteriormente, en 2001 se creó el Programa do Agente Jovem (MPAS) en la Secretaria de Asistencia Social y en 2002 el Auxílio Gas (Draibe 2003). También en 2001 se sancionó el Catastro Único (CU), cuyo objetivo era unificar la base de datos de la población beneficiaria del conjunto de los programas asistenciales (Decreto 3877).

En resumen, la trayectoria de la política asistencial brasileña estaba trazada por una tendencia a la institucionalización (que incluía unifica-

⁴ El problema central no era la falta de acceso a la escuela, a finales de los noventa la cobertura primaria alcanzaba el 97%, sino el ausentismo escolar, la alta tasa de repetición en los primeros cuatros cursos y de desincorporación de la población pobre (Draibe 2003).

ción y ordenamiento de instrumentos), al aumento de la cobertura y al cada vez mayor peso de las transferencias monetarias condicionadas como instrumento de política. Con respecto a dicha trayectoria, entonces, el diseño inicial del PBF constituyó un desplazamiento incremental; expresó ajustes incrementales que continuaron las principales tendencias de esa trayectoria. Se conformó como un instrumento de transferencia monetaria condicionada, como sus antecesores, pero de mayor relieve en la medida que unificaba programas previos (Auxilio Gas, Bolsa Escola, Bolsa Alimentación y Carta Alimentação) y sus instancias administrativas. Su esquema descentralizado continuaba la experiencia del Bolsa Escola y otros programas de transferencias. El diseño inicial del PBF significaba, en la práctica, un nuevo corrimiento de los límites institucionales de la política asistencial (especialmente, la fragmentación, duplicidad y yuxtaposición de instrumentos y estructuras).

La explicación de este desplazamiento sobre el margen de la trayectoria asistencial brasileña hace pie en varios factores. Intentemos resumirlos. En primer lugar, si bien el por entonces recién asumido gobierno de Lula Da Silva debía generar su propia marca en la política social, en parte porque ello había formado parte de su discurso de campaña, la situación era de estabilidad del sistema político (Anderson 2020). Es decir, ni el gobierno, ni el sistema político ni la política asistencial, se hallaban en una crisis política que forzara al personal político a distanciarse más radicalmente de la experiencia pasada. Por el contrario, la política asistencial, sobre todo el Bolsa Escola, gozaba de una legitimidad interna e internacional considerable (Aguilar y Araujo 2002). Por lo tanto, el incentivo no estaba en girar radicalmente la trayectoria asistencial, sino en continuarla sobre la base de la experiencia pasada. En segundo lugar, existían límites generales del Estado que también operaban en el sentido de estrechar el menú de opciones posible. Por un lado, un límite de actividad del Estado (Blanke et al. 2017), que consistía en la restricción fiscal y la consecuente orientación austera en el gasto público, forjada por Cardoso y continuada por Da Silva. Por otro lado, también existía un límite sistémico del Estado (Blanke et al. 2017), que remitía, sencillamente, a su incapacidad de revertir un proceso estructural de las relaciones sociales capitalistas como es la formación de una superpoblación relativa a las necesidades medias del capital. En la medida que el Estado y el mercado no son sino dos formas diferentes de las mismas relaciones capitalistas—su vínculo es de separación en la unidad (Holloway

y Picciotto 2017)—, el primero no puede resolver las contradicciones que emanan del segundo. Y en la medida que no puede revertir aquel proceso de generación de esa superpoblación y la pauperización que ella acarrea, solo puede aspirar a su contención política y su mínima calificación y preservación para el requerimiento ocasional y/o bajo costo en el mercado laboral. Por eso, la política asistencial era la única opción real del Estado y del proceso de política pública ante el problema de la pobreza. El diseño del PBF no fue sino una expresión específica de esta opción; en definitiva, de la necesidad de todo proceso de política pública de adaptar sus objetivos a los medios de los que dispone, es decir, al ajuste mutuo entre medio y fin (Wildasvky y Majone 1998).

Ese conjunto de factores explicó el diseño general inicial del PBF. Es cierto que la propuesta de un ingreso universal formaba parte de la tradición del PT, personificada en la figura de Eduardo Suplicy, pero ello, que suponía un giro radical con respecto a la trayectoria de la política asistencial, no fue más que un proyecto. Nunca fue una opción en el proceso decisorio que signó los primeros meses del gobierno de Lula Da Silva en materia de política asistencial. Y no lo fue precisamente porque significaba romper con la inercia institucional y sus determinaciones sociales, que son las mismas que explicaron el PBF (Pierson 2000). La verdadera disyuntiva en ese proceso decisorio fue entre el PBF y el Fome Zero⁵, otra opción que tampoco se movía de aquella trayectoria de la política, por los mismos motivos que no se movió el primero. De hecho, el PBF se impuso tras los errores acarreados por el Fome Zero, en particular su incapacidad de coordinar los programas que pretendía articular, que hizo que se mantuvieran las superposiciones, duplicidades y contradicciones entre programas nuevos y anteriores. Ello le valió la crítica de una parte del gobierno, de expertos y de la prensa, y fue su crisis la que abrió el espacio para la opción del PBF (Alves Vestena 2016, Draibe 2006).

⁵ El Fome Zero fue primero una propuesta de Lula Da Silva, lanzada en octubre de 2001. Luego, como programa en el inicio su gobierno, fue una política que buscó articular varias políticas, entre ellas el subsidio a la oferta (apoyo a la agricultura) y a la demanda (apoyo a las familias pobres) de alimentos. Su cara más visible, no obstante, fue la estructura para administrarlo —el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA)— y el Programa Cartão Alimentação. Para un resumen de las críticas recibidas véase Yazbek (2003).

Ahora bien, ni el proceso decisorio que articuló el diseño inicial del PBF, ni la trayectoria de la política asistencial sobre la que aquel se asentó, constituyeron un proceso puramente nacional, estuvieron mediados por un proceso de internacionalización. Debemos dar cuenta de esta dimensión para evitar el nacionalismo metodológico.

c. La internacionalización de la política asistencial brasileña

La internacionalización del capital y la internacionalización del Estado son dos momentos diferenciados del mismo proceso de globalización inherente (y creciente) de las relaciones sociales capitalistas. El proceso de internacionalización del Estado consiste en el doble movimiento de internalización y externalización de lineamientos políticos (leyes, normas o paradigmas de políticas). Este proceso, a su vez, es determinado por la competencia y cooperación económica (por captar y/o retener flujos de capital) y político-territorial entre los estados, mutuamente mediadas con el antagonismo entre el capital y el trabajo y la competencia intercapitalista (Fernández 2020, Teschke y Lacher 2007). Los estados se internacionalizan a través del derecho y de las políticas públicas. Por ello, el proceso de políticas públicas estuvo y está siempre mediado por el proceso de internacionalización, este le es constitutivo y constituyente. Los modos específicos de internacionalización de las políticas públicas son la emulación, la competencia, el aprendizaje y la coerción (Fernández 2020).

La política asistencial brasileña no escapó al proceso de internacionalización, fue mediada por él. En términos generales, ello significa que esa política estuvo articulada a la agenda internacional, a organismos internacionales y a políticas de otros estados, que influyeron sobre ella, pero sobre los que al mismo tiempo ella también influyó. Esa articulación favoreció un proceso de internalización de lineamientos políticos, pero también propulsó un proceso de externalización de ellos. Se trata de un proceso bien amplio que resulta imposible reconstruir en unos pocos párrafos, por lo que solo apuntaremos sus principales aspectos.

Una arista de relieve del proceso general de internacionalización de la política asistencial la conformó su relación con los organismos internacionales, en particular con el Banco Mundial (BM). Durante la última década del siglo XX el BM apuntaló la política estatal y en el centro de su

orientación se halló la necesidad de reducir los altos niveles de pobreza. Impulsaba esa reducción a partir del crecimiento económico y políticas específicas que incrementaran el llamado capital humano de la población pobre (especialmente, mediante educación, salud, reforma agraria y servicios urbanos y rurales). En ese marco su apoyo a la política asistencial era para resguardar a la población pobre de un ciclo económico caracterizado como inestable. También impulsaba el uso eficiente y eficaz del gasto social. Durante el período 1990-2002 el BM apoyó la política asistencial brasileña con 17 proyectos, equivalentes a USD 1106 millones, la mayoría orientados a la pobreza rural del país (Fernández 2023). Así, esta asistencia financiera, como los acuerdos generales periódicos del Estado con el BM, fueron un canal mediante el cual el estado brasileño en general y su política asistencial en particular, se conectaban con la agenda internacional, especialmente con los lineamientos de esa agenda frente a la pobreza. Fue, además, un canal de internalización de lineamientos con respecto a la eficiencia y eficacia en el gasto público. El BID también apoyó la política asistencial brasileña y, en particular, el Bolsa Escola, lo cual también fue un antecedente importante en términos de asistencia a un programa de transferencia monetaria condicionada.

El proceso de internacionalización que medió la política asistencial no se agotó, sin embargo, en la relación con los organismos internacionales. Sus experiencias de transferencias monetarias condicionadas, las municipales como posteriormente el Bolsa Escola, se convirtieron en referencias internacionales. Influenciaron en experiencias de transferencias monetarias condicionadas de otros países, por ejemplo, de Ecuador y de México (Heimo 2019, Lana y Evans 2004). También influyó el aprendizaje de fallas de instrumentos asistenciales desplegados en otros países, por ejemplo, como señaló Draibe (2003), la experiencia mexicana del Pronasol. Se conocían sus resultados: duplicación y conflictos distributivos con las redes de servicios sociales universales, ineficiencia, estigmatización y clientelismo (Draibe 2003). En contrapartida, hacia fines del siglo XX y principios del nuevo milenio crecía el consenso alrededor de los PTMC. Estos programas se comenzaban a erigir como opciones más transparentes, eficientes y eficaces, y por eso más legítimas, que los instrumentos asistenciales más tradicionales (como los subsidios generales o en especie) e incluso que los Fondos Sociales de Inversión (Britto 2004, Fiszbein y Schady 2009, Rawlings 2004, Vermehren 2003). Se comenzaban a sentar

las bases, a partir de la articulación entre estados y organismos internacionales, de lo que luego decantaría como un verdadero “Consenso de los PTMC” (Fernández y Mallardi 2017, Mallardi 2015), que tenía en el centro a esos programas como paradigma de política (Hall 1993, Fernández 2021). Un hito importante en la construcción de ese consenso fue el primer *workshop* titulado *Conditional Cash Transfer Programs (CCTs): Operational Experiences*, organizado por el BM y llevado adelante entre el 29 de abril y el 1 de mayo de 2002, en la Universidad de las Américas (UNDLA) en Puebla, México. Su objetivo fue proveer un espacio para que las unidades ejecutoras de los distintos programas compartiesen sus experiencias y las mejorasen. En esta actividad participó Brasil, junto con México, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Turquía. El informe final de la actividad realzó la eficiencia (mejora en el uso de los recursos estatales) y la efectividad de los PTMC, en el sentido de cumplir con múltiples objetivos (salud, nutrición y educación) mediante un único instrumento que además seleccionaba personas beneficiarias con menos errores de inclusión que otros instrumentos (Fernández 2021).

Esas experiencias internacionales y el consenso internacional que se estaba construyendo influyeron en la política asistencial brasileña. Allí operó el aprendizaje y la emulación de experiencias internacionales, que son modos específicos de internacionalización de las políticas públicas. Por lo cual, el proceso de internacionalización fue parte constitutiva de aquella trayectoria de la política asistencial y, a través suyo, también determinó las condiciones de emergencia del PBF.

III. El despliegue del PBF

a. La etapa inicial del PBF (2003-2006): crisis de legitimidad y respuesta

El 20 de octubre de 2003 el presidente Lula Da Silva anunció el Plan Bolsa Familia (Medida Provisoria 132). Y meses más tarde, el 9 de enero de 2004, se promulgó la Ley 10836 que, en línea con la medida provisoria, otorgó el marco normativo básico al programa. Como señalamos, el nuevo programa unificaba anteriores programas de transferencias monetarias del gobierno federal. Además, utilizaría el registro de personas beneficiarias

denominado Catastro Único (CU) que, como dijimos, buscaba garantizar la unicidad de la información catastral de la población asistida por distintos programas sociales del país y, con ello, la racionalización del proceso de registro. Las familias que se registraban (unidades nucleares que compartían ingresos y gastos) eran las consideradas de bajos ingresos, que vivían con un ingreso mensual de hasta medio salario mínimo por persona en el hogar, calculado sin contar el ingreso recibido por programas. El registro era realizado por los municipios adheridos al CU, a partir de un formulario diseñado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDSCH), que contenía la identificación y la caracterización del domicilio, de cada miembro de la familia (escolaridad, participación en el mercado laboral), entre otros datos (Vargas Faulbaum 2014).

Originalmente el PBF se compuso de un beneficio básico, destinado a las unidades familiares en extrema pobreza (tuvieran o no niños o niñas), y un beneficio variable para las familias en extrema pobreza o pobreza que además tuvieran en su composición gestantes, madres lactantes, niños y niñas de hasta 15 años de edad. Los beneficios eran pagados mensualmente a través de una tarjeta bancaria magnética provista por la Caja Económica Federal (en adelante CEF, por sus siglas en portugués: Caixa Econômica Federal), a partir de una identificación del responsable mediante el Número de Identificación Social (NIS). La CEF tenía la función de agente operador del programa. En acuerdo con el MDSCH estaba a cargo de la infraestructura necesaria para la organización y el mantenimiento del CU, el desarrollo de los sistemas de procesamiento de datos, la operación logística de pagos de los beneficios y la elaboración de informes para el fortalecimiento de la base de datos para el acompañamiento, control, validación y fiscalización del PBF. A su vez, la ley estableció la gestión descentralizada del programa a partir de la articulación entre entes federales. Los municipios debían recabar la información de la potencial población beneficiaria en el CU, la cual recogía y procesaba el CEF, y calculaba la renta familiar *per cápita* de acuerdo a los criterios establecidos por la SENARC (Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía) dependiente del MDSCH.

La concesión del beneficio a las familias estaba atada a condicionalidades. Según el perfil de la familia, la condicionalidad era el cumplimiento del examen prenatal, el acompañamiento nutricional, el acompañamiento de salud y/o la asistencia escolar. El incumplimiento de estas condicionalidades era causal de suspensión o cancelación de la prestación (Portaria 551).

A poco de andar el PBF comenzó a toparse con problemas. Hacia fines de 2004 ingresó en una crisis de legitimidad a partir del cuestionamiento por presuntos problemas de manipulación (en la prensa era tachado de clientelista) y por la implementación descentralizada, en particular, por los crecientes costos para los municipios. No solo eran las denuncias de la prensa, también el informe de la Corregedoria Geral da União confirmaba irregularidades y el gobierno inició un proceso de fiscalización que las corroboró: no había cronograma del gobierno federal para la implementación del programa en los municipios; se identificaron personas beneficiarias que no estaban recibiendo el beneficio, pero cuyos retiros se hacían en su nombre; se reconocieron tarjetas magnéticas que no eran entregadas por la CEF a las beneficiarias y otras eran entregadas sin una debida identificación del o la titular, entre otras irregularidades (Ivo y Exaltação 2012). Además, se sumó el informe de la Auditoria del Tribunal de Cuentas de la Unión que señalaba la ausencia de criterios claros para la selección de la población beneficiaria y para los ingresos declarados; ausencia de mecanismos efectivos de control y acompañamiento de las condicionalidades; y carencia de información y orientación a los municipios.

Esas presiones aceleraron la reglamentación del programa mediante el Decreto 5209 publicado el 17 de septiembre de 2004. En esta reglamentación se especificaron aspectos del plano operativo del programa que ciertamente no estaban claros en la ley: el MDSCH se reafirmaba en el comando político del programa, a cargo de su coordinación y operativización (art. 2); en la responsabilidad por el acompañamiento y fiscalización de las condicionalidades fueron reafirmados los Ministerios de Educación y de Salud (art. 28); fue clarificada la función de los municipios en la coordinación compuesta por las áreas de salud, educación, asistencia social, en la inscripción de las familias pobres al CU, en promover la articulación con la Unión (y los estados) en el acompañamiento del cumplimiento de las condicionalidades y en constituir el órgano de control social (Art. 14); y también fue clarificada la función del CEF, en la mantención del CU, el desarrollo de los sistemas de procesamiento de datos y en la logística de los pagos (Art. 16).

También en respuesta a aquella crisis se publicó otro gran número de normas que buscó clarificar la gestión del programa. Lo más importante fue que se estableció la base de su gestión descentralizada, con la definición de responsabilidades de los entes federales y de la obligatoriedad de

adhesión de los municipios en mayo de 2005 y de los estados en julio de ese mismo año (Cotta y Paiva 2010). Desde el segundo semestre de este último año el MDSCH comenzó a traspasar recursos a los municipios para la gestión descentralizada del programa. Luego, el 27 de abril de 2006, se creó el Índice de Gestión Descentralizada (IGD) (Portaria MDSCH 148). Este Índice, junto a los Términos de Acuerdo entre gobiernos locales y Gobierno Federal, persiguió el objetivo de la coordinación vertical intergubernamental (Vargas Faulbaum 2014). Mientras el Índice fue diseñado para incentivar la productividad de los gobiernos locales en el registro de nuevas personas beneficiarias y monitorear las condicionalidades, ya que el Gobierno Federal subsidiaba los costos administrativos de esos procedimientos de acuerdo a determinados parámetros⁶, los Términos de Acuerdo regulaban las responsabilidades de las autoridades locales con los prerequisites de contar con un consejo social, un administrador municipal responsable de la implementación local del PBF y un Consejo Local de Contraloría Social. Este nuevo trato conllevó tres ventajas para las municipalidades: (a) la administración de un importante instrumento del programa (el CU para la identificación de la población beneficiaria) que suponía compartir el crédito político por su implementación; (b) la utilización del PBF para alcanzar la norma del 1% del gasto en asistencia social de forma extrapresupuestaria; y (c) la estimulación de las economías locales en municipalidades pobres (Vargas Faulbaum 2014).

Este período, que va del 2003 hasta el 2006, se constituyó en el momento inicial del ciclo de despliegue del PBF. Allí se establecieron, crisis mediante, los cimientos más importantes de su estructura y funcionamiento opera-

⁶ La fórmula, en una primera etapa, era simple: un valor máximo de 2,5 reales por familia beneficiaria del PBF, siendo que las 200 primeras familias de un municipio eran remuneradas el doble. Ese valor máximo luego se multiplicaba por el IGD, que consistía en un promedio simple de cuatro porcentajes: i) un porcentaje de las familias con renta de hasta medio salario mínimo en el CU, con informaciones coherentes y completas; ii) un porcentaje de las familias con renta de hasta medio salario mínimo en el CU; iii) un porcentaje de las niñas y niños beneficiarias con información sobre condicionalidades educativas completas; y iv) un porcentaje de las familias beneficiarias con información sobre condicionalidades de salud completas (Soares y Sátyro 2010). Según Soares y Sátyro (2010), el valor promedio no ponderado del IGD se situaba en torno del 74% y una mediana de la distribución del 75%, lo que quiere decir que muchos municipios perdían recursos por no tener el CU o el acompañamiento de condicionalidades en buen funcionamiento.

tivo a partir de una mayor coherencia y cohesión normativa, y de la subsecuente clarificación de la división funcional entre distintas áreas y jurisdicciones del Estado. Como resultado de ese proceso, el programa pasó a cubrir 7 millones de hogares. Es decir, se constituyó lo que sería la base de su cobertura. En el apartado 4 analizaremos este proceso más en detalle.

b. La etapa de desarrollo del PBF

El 12 de marzo de 2008 se definió el carácter del PBF como beneficio temporario que debía revalidarse cada dos años. Así, la condición de elegibilidad de las familias debía ser revisada en ese plazo, lo que implicaba que la información recogida por el CU debía actualizarse en ese mismo tiempo (Decreto 6392). A su vez, también en ese mes se creó el Índice de Gestión Descentralizada Estadual (IGD-E) para la transferencia de fondos federales a nivel de los estados, el que se sumaba al índice municipal (Portaria MDS 76). También desde julio de ese año, con la intención de promover la escolaridad, se introdujo un nuevo componente al programa, el Beneficio Variable Joven, destinado a las familias en extrema pobreza o pobreza que tuvieran adolescentes entre los 15 y 17 años de edad (Cotta y Paiva 2010). Y, al siguiente año, en 2009, se aplicó una nueva metodología para medir los ingresos de la población potencialmente beneficiaria. A diferencia de la anterior que solo captaba el ingreso de la familia en el mes previo a la recolección de los datos, la nueva capturaba el nivel de volatilidad de ese ingreso en el tiempo. Y la volatilidad de ese ingreso se volvió un criterio de selección para el ingreso al programa. Según Cotta y Paiva (2010), ello condujo a la ampliación de su cobertura con la incorporación de más de 1,6 millones de familias entre 2009 y 2010.

A partir de junio de 2011, ya en el gobierno de Dilma Rousseff, el PBF comenzó a inscribirse en la estrategia llamada Plan Brasil Sin Miseria (en adelante PBSM, por sus siglas en portugués: Plano Brasil Sem Miséria) (Decreto 7492). El objetivo de este plan era la reducción de la pobreza extrema a partir de la integración y articulación de políticas, programas y acciones (art. 1). El plan se sostuvo en tres ejes: la búsqueda por elevar el ingreso mínimo de la población en extrema pobreza, su acceso a los servicios públicos y la llamada inclusión productiva. En el eje de acceso a las prestaciones planteó la ampliación de servicios, tales como el Servicio de Protección y

Atención Integral a la Familia (Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família) y el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), con la constitución de equipos localizados en el territorio. La oferta de servicio ambulante fue parte de la Estrategia Búsqueda Activa (Busca Ativa en portugués), un mecanismo instituido por el PBSM para identificar y hacer que los servicios y programas sociales alcanzaran a la población en situación de pobreza extrema con mayores dificultades de acceso a ellos (Mendes Da Silva 2019). El Búsqueda Activa influyó en el ciclo de desarrollo del PBF en tanto que incorporó población pobre hasta ese momento marginada del mismo. En cuanto a la búsqueda de mejorar los ingresos de la población, en el PBF se incrementó el número de beneficios variables por niño/a, el límite dejó de ser tres niños/as y pasó a cinco; se introdujo dos nuevos incentivos para embarazadas y madres lactantes; se estableció un “retorno garantizado” de tres años para quienes dejaban el programa voluntariamente; y se incrementó el promedio de beneficios sobre bases anuales (WB 2019).

Por otra parte, también a partir del año 2011 el CU se convirtió en una aplicación online que permitió reducir las discordancias entre las bases de datos locales y la nacional, que la versión offline utilizada entre 2003 y 2010 generaba. Además, la nueva versión incluyó una revisión del formulario que posibilitó una caracterización más completa de la población pobre (Vargas Faulbaum 2014)⁷. Y desde 2013 se sumó un nuevo componente al PBF, el Bono para la superación de la extrema pobreza, destinado a unidades familiares beneficiarias del programa que tuvieran en su composición niñas y niños de 0 a 15 años de edad, y que sumados sus ingresos y los bonos del programa no alcanzaren los R\$ 89 (Ley 12817).

Así, a partir de 2007, comenzó la etapa de desarrollo del despliegue del PBF, la cual tuvo dos hitos: los cambios metodológicos en la selección de la población beneficiaria que redundaron en un aumento de la cobertura del programa, y los cambios más importantes en su estructura y lógica operativa a partir de su inscripción en el PBSM desde 2011.

⁷ Entre los años 2009 y 2013 se capacitaron más de 30.000 entrevistadores para aplicar la nueva ficha del CU y garantizar la calidad de la información recolectada. También en el año 2013 se reportó que el 99,7% de los municipios brasileños ya estaban operando con la séptima versión del CU y habían sido entrevistadas alrededor de 25 millones de familias, 23 de las cuales tienen ingresos inferiores a medio salario mínimo per cápita (Vargas Faulbaum 2014).

La racionalidad que primó, tanto en la etapa inicial como en la de desarrollo del programa, fue la de los pequeños cambios operativos que respondían a los desafíos que la implementación imponía. Así, se trató de ajustes incrementales a partir del proceso de ensayo y error (Álvarez Huwiler y Bonnet 2022). En esa dinámica sobresalieron las medidas que buscaron responder a la crisis de legitimidad abierta en la segunda mitad de 2004, el desafío más serio enfrentado por el programa. Retomaremos este asunto en el apartado 4.

c. La internacionalización del PBF

Desde su etapa inicial el despliegue incremental del programa fue mediado por el proceso de internacionalización. Se trató de un proceso que articuló varias dimensiones por lo que solo marcaremos las principales.

Una de las aristas de ese proceso de internacionalización del PBF fue su conexión con organismos internacionales, UNICEF, UNESCO, BID, BM, entre otros. Estos organismos intervinieron en distintos aspectos operativos y en diferentes momentos del despliegue del programa. En este marco fue especialmente importante su vínculo con el BM, ya que este organismo lo apoyó con un ciclo de asistencia financiera desarrollado entre 2004 y 2018. Dicho ciclo se estructuró sobre dos proyectos consecutivos, cada uno sostenido en un préstamo diferente, el primero aprobado en 2004 por un monto de USD 572 millones y el segundo aprobado en 2010 por un monto de USD 200 millones. La asistencia del organismo al PBF se estructuró en cinco ejes. El primero consistió en el apoyo a la transferencia de dinero del programa. El segundo eje fue el apoyo al CU. Se apuntó a dotarlo de un mejor soporte tecnológico a través de la mejora del software y el hardware, al mismo tiempo que se impulsó la reorganización de su base de datos y la sistematización de los nuevos registros. Esto incluyó organizar el almacenamiento de información, adecuar el registro a poblaciones indígenas y quilombolas, y constituirse como instrumento útil para otros programas sociales. El tercer eje fue el apoyo para la construcción del sistema de monitoreo y evaluación del PBF. El cuarto eje se orientó a organizar el marco normativo de gestión del programa, a delimitar las funciones de las distintas áreas estatales en su gestión y a buscar su coordinación con otros programas sociales, en particular con programas que ofrecían una “salida laboral” a la población beneficiaria o que monitoreaban a fami-

lias que no cumplían con las condicionalidades. El quinto eje fue el apoyo al área de gestión de proyectos del MDSCCH, que buscó fortalecerla en su capacidad de implementación de los proyectos de asistencia del BM o de otros organismos internacionales (Fernández 2023). De esta forma, el ciclo apuntaló el despliegue del PBF, se articuló y lo apoyó en el conjunto de desafíos que enfrentó. El ciclo se convirtió, así, en uno de los principales medios de internacionalización del PBF, que favoreció procesos de emulación y aprendizaje de otras experiencias internacionales, así como el diálogo y acuerdo entre el personal del Estado y el personal del organismo. A partir de esos procesos de emulación, aprendizaje y diálogo-acuerdo, se incorporaron, mediante un proceso de asimilación-acomodación, diferentes lineamientos internacionales vinculados con el paradigma internacional de los PTMC, como con el paradigma de la nueva gestión pública (reconstruimos este proceso en Fernández 2023). Por supuesto, este apoyo también fue muy importante en el momento de fuertes críticas al programa, ya que significó un respaldo internacional de primer orden.

La asistencia financiera del organismo no fue, sin embargo, el único aspecto del proceso de internacionalización del PBF. En la etapa inicial del programa el personal del MDSCCH se vinculó bilateralmente con otros estados que habían desplegado experiencias de transferencias: centralmente con Chile y su experiencia con los dispositivos de acompañamiento familiar del Chile Solidario, y con México y su experiencia de escalamiento nacional del Progresá (Fernández 2023).

El proceso de internacionalización del PBF también se construyó en su participación de instancias internacionales sobre los PTMC. De hecho, Brasil fue la sede del segundo encuentro internacional sobre estos programas: el Second International Workshop on Conditional Cash Transfer (CCT) Programs, realizado, entre el 26 y 29 de abril de 2004, en San Pablo. En este encuentro participaron 100 personas de 25 países, casi todos con programas activados o prontos a activar (WB 2004). De esta forma, no solo la continuidad en la participación en este encuentro, sino el mismo hecho de conformarse como uno de los organizadores junto a otros organismos internacionales, expresó la permanencia de su articulación con la agenda internacional de los PTMC y los espacios de discusión en el que el aprendizaje y la emulación de otras experiencias se constituyeron en los modos de internacionalización fundamentales (Fernández 2021).

Más adelante, en 2006, comenzó a participar de la Comunidad de Prácticas: Transferencias Condicionadas de Ingreso en América Latina (*Community of Practice: CCTs in Latin America*), cuyo objetivo era compartir las experiencias de gestión entre los países que implementaban los programas. No fue un miembro más de esa Comunidad, sino uno de los más importantes; junto con México, gravitó en la discusión operativa sobre los diseños y la implementación de los PTMC (Fernández 2023). Este espacio, como el anterior, se constituyó también en espacio de internacionalización, de exteriorización de lineamientos políticos a partir de la propia práctica de implementación, como de interiorización a partir del aprendizaje y emulación de otras experiencias.

También el PBF, junto con el CU, comenzó a adquirir relieve internacional en la cooperación bilateral con otros países, sobre todo en la región latinoamericana y africana. Como señaló Carvalho De Lorenzo (2013), solo entre 2004 y 2013, hubo acuerdos de cooperación técnica con 63 países interesados en el PBF. Si bien este aspecto de su proceso de internacionalización tuvo más que ver con exteriorizar lineamientos, es decir, con llevar su experiencia a otras regiones, en la medida que fortaleció internacionalmente al programa, también lo hizo internamente. Por ello debe entrar en la ecuación que explica su despliegue.

IV. El modo de gestión del PBF

Si el diseño inicial del PBF y su despliegue estuvieron presididos por una lógica incremental, un proceso decisorio basado en pequeños cambios con respecto a la trayectoria precedente, su resultado, sin embargo, difícilmente puede ser caracterizado como incremental. Ese resultado fue algo muy distinto al punto de partida. En su despliegue el PBF se modificó cualitativamente, cambió su modo de gestión⁸.

⁸ En un sentido general entendemos por modo de gestión de una política pública a los patrones específicos de desenvolvimiento que la organizan en un momento y espacio determinado. Más específicamente, el concepto alude a: (i) la dinámica de desenvolvimiento de una política pública, es decir, al flujo de decisiones políticas adoptadas en su diseño, implementación y evaluación; y (ii) el resultado de esas decisiones, que cristaliza en determinado formato político-institucional de esa política, el que presupone objetivos, instrumentos y arreglos entre esos instrumentos.

En un sentido operacional con modo de gestión de un programa asistencial (o de la política asistencial como sector) hacemos referencia a la dinámica y al resultado de esa dinámica que asumen tres dimensiones: (1) su estructura y funcionamiento operativo; (2) su volumen y peso material; y (3) su relación con el sujeto beneficiario. Con estructura y funcionamiento operativo aludimos a: (a) su comando político, el área central de la toma de decisiones, (b) su organización interna, la relación horizontal y vertical entre las diferentes áreas que articulan esa estructura, (c) su relación con áreas externas a la estructura operativa propia del programa (áreas de educación, salud, presidencia, etc.). Con volumen y peso material referimos a: (a) el nivel de cobertura absoluto, (b) el nivel de cobertura relativo a la población total, (c) el valor real de la prestación, (d) el gasto absoluto y el relativo con respecto al PBI. Y, finalmente, con vinculación con el sujeto beneficiario referimos a: (a) la lógica de acceso a la política, centralmente a los requerimientos para el ingreso; (b) la lógica de permanencia; y (c) la lógica de egreso. Si bien las tres dimensiones son importantes, el volumen y peso material de la política constituye la dimensión decisiva. Esta dimensión es la que mejor informa sobre la capacidad que tiene determinado programa asistencial (o la política asistencial en su conjunto) de operar sobre la reproducción material de la población y, por lo tanto, de incorporar sus intereses materiales. En resumen, el principal indicador para medir su capacidad de articular consenso político. Revisemos, brevemente, estas dimensiones en el PBF y luego su relación con la política asistencial brasileña.

En cuanto a la estructura y funcionamiento operativo, en primer lugar, el PBF consolidó el comando único de la política asistencial en la figura del MDSCH. En esa área se concentraron, progresivamente, los principales recursos tecno-burocráticos de la gestión del programa y de la política asistencial⁹. En segundo lugar, como vimos, a lo largo de su implementación el PBF consolidó su organización interna, a nivel vertical con su estructura descentralizada en municipios y estados, y a nivel horizontal con su coordinación con el CEF, el CU, entre otros organismos. En tercer lugar, el PBF progresivamente ganó en coordinación con áreas externas a su propia

⁹ El desarrollo del CU promovido por la propia implementación del PBF en el marco del MDSCH fue un aspecto central de esa consolidación. Al respecto véase Mostafa y Sátyro (2014).

estructura operativa y a la estructura asistencial más en general, sobre todo con las áreas de salud y educación (véase Baddini Currello 2012).

En cuanto a la dimensión del peso y volumen material del programa encontramos que su cobertura de la población beneficiaria tuvo un primer salto, el más importante de su trayectoria, entre el año 2003 y 2006, cuando pasó de 3,6 millones de hogares cubiertos a 10,9 millones, es decir, un crecimiento del 205%. Expresado en cobertura sobre el total de la población significó el pasaje del 9% al 26% de la población cubierta. Luego de un leve descenso en el año 2008, la cobertura se amplió gradualmente hasta alcanzar los 14 millones de hogares en 2013, y oscilar a partir de allí hasta el año 2018 entre esa cifra y los 13,5 millones, solo perforados en 2019, cuando descendió a 13,1 millones de hogares. En términos de población cubierta aquellas cifras significaron entre el 25% y el 29% de la población total. En cuanto a la prestación básica, que comenzó en R\$ 50 de mínima en 2003, su valor real fue oscilante durante toda la serie, con una tendencia a la baja: entre 2003 y 2006 cayó un 15%, luego recuperó progresivamente su valor hacia 2009, para de nuevo perder progresivamente 18% hacia 2013, recuperar 3 puntos en 2014, y comenzar una nueva caída que llegó al 25% en 2019 con respecto a su valor original. Y en cuanto al gasto real del programa su evolución fue de un aumento de 225% entre 2003 y 2010; luego, en correlación con la ampliación de su cobertura, en 2014 alcanzó su valor máximo, 385% sobre el valor inicial. Por otra parte, el gasto del programa pasó de representar el 0,29% del PBI en 2004 a representar el 0,44% en 2012 y sostenerse en ese nivel en los años siguientes¹⁰.

Vayamos ahora a la tercera dimensión indicada, la relación del programa con la población beneficiaria¹¹. En términos de requisitos para el ingreso, el PBF exigió la condición de pobreza extrema o pobreza de la población. En términos de permanencia en el programa, el no cumplimiento

¹⁰ En todos los casos son cálculos propios con datos de la CEPAL. Para la estimación del valor real de la prestación monetaria y del gasto real del programa, deflactamos con base en la serie del IPC provista por el IBGE.

¹¹ Esta es una dimensión empírica de compleja captación, ya que las formas en las que el Estado se relaciona con dicha población son múltiples. Incluye, al menos, el curso del trámite que por disposición normativa deben realizar, los discursos estatales sobre los programas y la propia población, y las prácticas concretas que su administración descentralizada en las oficinas de contacto con esa población —la burocracia en el nivel callejero de Lipsky— conlleva. Por ello, en la medida que esa captación amplía

de las condicionalidades por parte del grupo familiar no acarrea la cancelación inmediata del beneficio, sino que había sucesivas instancias para rehabilitarlo, además conducía a un acompañamiento institucional para su cumplimiento (Straschnoy 2017). Por otra parte, como expresión particular de la tendencia general de los PTMC, las madres eran de facto las administradoras de las prestaciones monetarias y de garantizar las condicionalidades. Más allá de que las condicionalidades eran menos coactivas que las de otras experiencias latinoamericanas, su sola existencia y el hecho que implicaban acompañamientos socio-educativos, supuso la reproducción de la lógica tutelar y controladora histórica de la política asistencial. Por ello, la modernización de la estructura y el proceso operativo del programa convivió con el patrón tutelar histórico de la política asistencial. En ese sentido es correcto caracterizar la lógica del PBF como de “modernización conservadora” (Mendes Da Silva 2019).

De este repaso es central destacar el cambio en la dimensión del volumen y peso material del programa. Si bien es cierto que la prestación unitaria básica no sostuvo su valor en el tiempo, sino que osciló, y ello restó capacidad de respuesta material al programa, su solo salto en el nivel de cobertura poblacional dio cuenta de un hecho muy importante. Es decir, el salto cuantitativo de su cobertura fue su transformación cualitativa, constituyó un cambio radical en su capacidad de incorporar intereses materiales de la clase trabajadora pobre. Este salto, a su vez, tuvo como condición de posibilidad los cambios en torno a su estructura y funcionamiento operativo, en particular el proceso de institucionalización, tecnificación y cambios en los criterios de selección.

Su capacidad de incidir en las condiciones de subsistencia físico-biológicas de la clase trabajadora pobre, población sobrante para el capital, quedó demostrada en las evaluaciones de impacto, que señalaron sus distintos grados de incidencia en la reducción de las condiciones de indigencia y pobreza de esa población (Draibe 2006). Por otro lado, la capacidad del programa de estimular la calificación (educación) y preservación (salud)

excede a este trabajo, pero principalmente porque nuestro nivel de análisis está colocado en este asunto en un plano general y situado en la escala nacional, nos concentramos para observar esta dimensión en los efectos objetivos que acarrea en el tratamiento de la población usuaria las disposiciones normativas, aun siendo conscientes que ellas pueden adquirir diferentes significados y sentidos de acuerdo a las prácticas concretas de la administración.

mínimas de la fuerza de trabajo de aquella población, aumentada por la mejora en la coordinación y tecnificación de su institucionalidad, fue también corroborada en otras evaluaciones de impacto. García Ribeiro, Shikida y Otto Hillbrecht (2017) realizaron un exhaustivo repaso por las evaluaciones del PBF. En cuanto al impacto del programa en la educación, los autores señalaron el consenso respecto al aumento de la participación (matrícula y permanencia escolar) y progresión escolar, que no es el mismo sobre el desempeño escolar (aprendizaje), sobre el cual son pocas las evidencias de su mejora. Y en relación con la salud, los autores también señalaron el consenso en la evaluación respecto de un impacto positivo en la baja de la mortalidad infantil, en el acceso a servicios de salud y en su desarrollo físico —en el mismo sentido véase Rivera Castiñeira, Currais Nunes y Rungo (2009) y Peixoto Ávila (2010)—.

Aquella transformación del programa durante su despliegue, en su peso y volumen material, sobre la base de los cambios en su estructura y funcionamiento operativo, determinaron un cambio de su modo de gestión, el pasaje de un modo de gestión a otro, con mayor nivel de masividad, institucionalidad y tecnificación. Por estas características este nuevo modo de gestión portó, con respecto a su fase inicial, mayor legitimidad en el sistema político, mayor eficiencia y mayor eficacia en su capacidad para contener políticamente a la clase trabajadora pobre¹². De esta forma, el despliegue del PBF tuvo un resultado radicalmente diferente a su punto de partida. Por ello coincidimos con Calvet Neves (2022) en que la emergencia y el despliegue del PBF expresó el movimiento típicamente incremental de todo proceso de política pública desarrollado en condiciones de estabilidad política, pero disentimos con él en la medida que desconoce que ese proceso incremental derivó en un resultado no incremental¹³.

¹² Aclaremos, por si acaso, que esta mayor capacidad para ampliar las bases de legitimidad del Estado es relativa, es decir, es con respecto a la trayectoria previa del propio programa (y de la política asistencial, como veremos). No significa que el programa y la política asistencial hayan inmunizado al Estado de toda insubordinación del trabajo, sencillamente porque la articulación del consenso político del Estado no depende exclusivamente ni centralmente de la política asistencial. De hecho, como señalamos párrafos más adelante, la consolidación del ensanchamiento de su capacidad de respuesta material coincidió con la apertura de un ciclo de conflicto social en el país.

¹³ La distinción teórica entre proceso decisorio incremental y resultado de ese proceso es decisiva para la caracterización del proceso de política pública a largo plazo. Un

Por la propia gravitación del PBF en la política asistencial brasileña ese cambio de modo de gestión la trastocó de forma decisiva. En relación con la estructura y funcionamiento operativo de la política asistencial existían antecedentes en las tendencias que continuó y consolidó el PBF. La directriz descentralizadora, como vimos, estaba presente al menos desde la Constitución de 1988, y la directriz de coordinación con áreas externas a la política asistencial también tenía antecedentes, tal vez el más importante en el Bolsa Escola, que se limitaba a enviar la información de asistencia escolar de los niños a las prefecturas. Pero aquellas directrices, como vimos, fueron desarrolladas a niveles muy superiores por el PBF. Lo mismo sucedió con la dimensión material. La tendencia a la masificación también reconocía antecedentes, pero el PBF la continuó y la condujo a un nivel cualitativamente superior. Por ejemplo, el Bolsa Escola (2001-2003), el programa asistencial más importante antes del PBF, había alcanzado una cobertura de 4,7 millones de hogares en 2003, un tercio de la que llegó a alcanzar este último, y una prestación monetaria de R\$ 45 como máximo, contra R\$ 90 de máximo del PBF (valores nominales de 2003). Tampoco la sumatoria de los programas previos equivalía a la dimensión material que terminó adquiriendo el PBF.

Por supuesto, que el PBF haya sido decisivo en el trastocamiento de la política asistencial brasileña, hacia una gestión apoyada en mayor masividad, institucionalidad y tecnificación, no significa que fuera el único factor. En este proceso también operaron otros factores, entre ellos: la creación, en 2005, del Sistema Único de Asistencia Social, que para 2015 contaba con 8155 Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), 2435 Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS) y 235 Centros de Atención de Población en situación de calle (Sátyro 2021); la consolidación del CU, que si bien se jerarquizó con el PBF, adquirió una entidad propia con capacidad de registrar a la población beneficiaria de otros programas asistenciales de menor envergadura; y la ampliación de la cobertura de otros instrumentos asistenciales: como el BPC, que pasó de cubrir 584 mil adultos mayores en 2002 a cubrir 2 millones en 2019 (250% de

proceso decisorio incremental no necesariamente tiene un resultado incremental; sobre todo, agregamos nosotros, a largo plazo. Se trata de un señalamiento a Lindblom y a otros incrementalistas, que realizaron Bailey y O'Connor (1975). Vale decir que en la revisión de su texto clásico Lindblom (1992 [1979]) acepta, de modo implícito, este señalamiento.

aumento) y de cubrir 976 mil personas con discapacidad en 2002 a cubrir 2,5 millones en 2019 (164%), y como el Programa de Fomento a las Actividades Rurales, lanzado en 2011 como parte del PBSM para subsidiar a familias pobres agricultoras, que pasó de cubrir 23,6 mil unidades en 2012 a 276 mil en 2019¹⁴.

El PBF fue un eje central de los gobiernos del PT. Tanto que fue uno de los factores determinantes en el cambio de la base social de apoyo del lulismo producida en las elecciones de 2006; en concreto: el gran aumento de votos de la población pobre al PT¹⁵. Fue uno de los instrumentos centrales con los cuales el lulismo enfrentó la crisis del Mensalão¹⁶ en la primavera de 2005 y relanzó su gestión. Ahora bien, si bien el PBF emergió y se consolidó en el auge del ciclo lulista, en un marco de estabilidad política y altas tasas de crecimiento económico desde el año 2004, no se vio alterado cuando dicho ciclo político y económico entró en crisis. Es decir, continuó cuando sobrevino la crisis económica, traccionada por la baja en el precio de los *commodities*, y la crisis política, inaugurada por el ciclo de conflicto social iniciado en 2013 con las revueltas contra el aumento de las tarifas de transporte en las principales ciudades del país. Dicho ciclo estuvo en la base de la crisis política del lulismo, que, combinado con el *Lava Jato*¹⁷ y la subsecuente pérdida de apoyo de la burguesía (Martuscelli 2018), terminó en el *impeachment* de Dilma Rousseff.

Así, el despliegue del PBF formó parte tanto del ciclo de estabilidad política y auge económico, como del período de crisis y presión para el ajuste que le siguió. Es decir, formó parte tanto de una estrategia neopopulista de arbitraje de clases y fracciones de clase en el marco de la

¹⁴ Cálculos propios con base en datos de la CEPAL.

¹⁵ Véase el debate entre Bohn (2011) y Zucco y Power (2013) sobre este asunto. También Hall (2012).

¹⁶ El Mensalão fue un escándalo de corrupción por la compra de votos de diputados con una suma de alrededor de 7 mil dólares mensuales por cabeza para asegurarse mayoría en la legislatura. A cargo de esa operación estuvo el entonces jefe de gabinete de Lula, José Dirceu. En el fondo de la compra de votos se encontraba un rasgo estructural del sistema político brasileño, la debilidad de las fuerzas que encabezan el ejecutivo para controlar el parlamento, que se expresó coyunturalmente en 2002, cuando Lula había sido electo con el 61% del voto, pero el PT obtuvo menos de un quinto de los escaños del Congreso (Anderson 2020).

¹⁷ Así se le llamó al escándalo de corrupción en Petrobras estallado en la primera de 2014. Véase Anderson (2020).

estabilidad política y el auge económico, como de una estrategia de ajuste y disciplinamiento de la clase trabajadora cuando dicho ciclo económico entró en crisis¹⁸. Ello revela que, con independencia de la coyuntura política y económica, el PBF se convirtió en una pieza clave de la dominación articulada por el estado brasileño, de la capacidad de este de mediar la subordinación del trabajo al capital.

V. Conclusiones

En primer lugar, señalamos que la emergencia del PBF estuvo mediada por la existencia, acrecentada por la reestructuración neoliberal, de población sobrante para el capital en el territorio brasileño y la necesidad estatal de su contención política. Es decir, de incorporar intereses materiales inmediatos de la clase trabajadora pobre que personifica mayoritariamente dicha población, así como la de sostener algunos de sus atributos productivos básicos para el requerimiento ocasional y/o bajo costo del mercado laboral. De allí la importancia de que dicha población no solo subsista biológicamente, sino de que su fuerza de trabajo en formación posea una mínima calificación a través del acceso al sistema educativo y una mínima preservación fisiológica a través del acceso al sistema de salud. La tendencia estructural a la generación de una superpoblación constitutiva del capitalismo y la exigencia objetiva que plantea al Estado es, sin embargo, el fundamento de toda política asistencial. A este fundamento general se le agregan otros dos que conducen a explicar la forma específica, particular, del PBF. El primero fue la propia trayectoria de la política asistencial brasileña, la preexistencia desde los años ochenta y noventa de un proceso de institucionalización, masificación y tecnificación, con un creciente protagonismo de los PTMC como instrumento asistencial, que se constituyó en la base institucional de emergencia del PBF. El acumulado de aprendizajes producto del proceso de ensayo y error en aquella trayectoria fue la base para esa emergencia; el diseño inicial del PBF comenzó como un desplazamiento incremental de aquella base. El segundo factor fue el proceso de internacionalización de aquella política asistencial y, específicamente, el proceso de internacionalización de los PTMC alrede-

¹⁸ Sobre la caracterización del lulismo como neopopulismo véase Grigera (2017).

dor del mundo. A su vez, planteamos que ambos factores, la trayectoria asistencial previa y el proceso de internacionalización, estaban mediados por los límites generales —sistémicos y de actividad— que enfrenta el estado capitalista para responder al fenómeno estructural de la pobreza.

En segundo lugar, sostuvimos que el despliegue del PBF también estuvo marcado por el típico proceso de ensayo y error. El cúmulo de límites institucionales —yuxtaposición, duplicidad e incoherencia de estructuras e instrumentos— que enfrentó la política asistencial y el PBF fue corriéndose hacia adelante a partir de aquel proceso. Señalamos que ese mismo despliegue estuvo también mediado por el proceso de internacionalización, que se manifestó en el ciclo de asistencia financiera del BM y del BID al programa, en la participación en la Comunidad de Prácticas de América Latina, en la cooperación bilateral, entre otras aristas. Aquel proceso, sobre todo el apoyo del BM y del BID, cubrió al programa de un manto de legitimidad internacional que lo fortaleció en el marco de los problemas operativos que signaron sus primeros meses; luego, la legitimidad internacional ganada por el propio programa también lo apuntaló internamente.

En tercer lugar, mostramos que el programa cambió su modo de gestión en su proceso de despliegue, en lo que hizo a su estructura y funcionamiento operativo, y sobre todo a una dimensión decisiva: su peso y volumen material. El salto en la masividad de su cobertura, articulado al nivel de institucionalización y tecnificación, jerarquizó al programa; lo legitimó y lo tornó más eficiente y eficaz en su intervención. Y, por su gravitación en la política asistencial, fue decisivo en la transformación de esta; le proyectó aquellos atributos de la mayor masividad articulado a la institucionalización y tecnificación.

El hecho de que el PBF se consolidara como parte de un ciclo neopopulista basado en el arbitraje de clases y fracciones de clase en un marco de estabilidad política y auge económico, y continuara como parte una estrategia de ajuste y disciplinamiento de la clase trabajadora cuando dicho ciclo económico y político entró en crisis, dio cuenta de su relieve para el Estado. De su importancia como parte de las bases de dominación política consensual de ese Estado; de la capacidad del trabajo de imponer sus intereses más inmediatos, como de la capacidad del Estado de incorporar esos intereses y mediar la subordinación de ese trabajo al capital.

Bibliografía

- Aguiar, Marcelo y Carlos Araujo (2002)** *Bolsa-Escola. Educación para enfrentar la pobreza*, Brasilia, UNESCO.
- Álvarez Huwiler, Laura y Alberto Bonnet (2022)** “Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas”, en Álvarez Huwiler, Laura y Alberto Bonnet (comps.) *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Alves Vestena, Carolina (2016)** *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*, Tesis doctorado UERJ.
- Anderson, Perry (2020)** *Brasil: una excepción 1964-2019*, Buenos Aires, Akal.
- Antunes, Ricardo y Mario Pochmann (2007)** “A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil”, en Cimdamore, Alberto y Antonio Cattani (orgs.) *Produção de pobreza e desigualdade de na América Latina*, Porto Alegre, Tomo Editorial/CLACSO.
- Aureliano, Liana y Sonia Draibe (1989)** “A especificidade do ‘Welfare State’ Brasileiro”, en *Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, Vol. 1, CEPAL.
- Baddini Curralero, Claudia (2012)** *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família*, Tese de Doutorado, Universidade Estadual Campinas.
- Bailey, John y Robert O’Connor (1975)** “Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles”, en *Public Administration Review*, Vol. 35, Nº 1.
- Bandeira Coelho, Denilson (2012)** “Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil”, en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 6, Nº 2.
- Baumann, Renato (2001)** “Brasil en los años noventa: una economía en transición”, en *Revista de la CEPAL*, Nº 73.
- Behring, Elaine y Ivanete Boschetti (2009)** *Política social: fundamentos e história*, San Pablo, Cortez.
- Blanke, Bernhard, Ulrich Jürgens y Hans Kastendiek (2017)** “Acerca de la reciente discusión marxista sobre el análisis de la forma y función del estado burgués. Reflexiones sobre la relación entre política y economía”, en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (comps. y eds.) *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del estado*, Buenos Aires, Herramienta.
- Bohn, Simone (2011)** “Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula’s Electoral Base”, en *Latin American Research Review*, Vol. 46, Nº 1.
- Britto, Tatiana (2004)** “Conditional Cash Transfers: Why Have They Become so Prominent in Recent Poverty Reduction Strategies in Latin America”, Institute of Social Studies, Working Paper Series 390.

- Calvet Neves, Márcio (2022)** “How Incrementalism Theory Explains the Successful Policy Making Process of the Bolsa Família”, en *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, RP3 1°.
- Carvalho De Lorenzo, Marina (2013)** “Os desafios para a difusão da experiência do bolsa família por meio da cooperação internacional”, en Campello, Tereza y Marcelo Cortes Neri (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, IPEA.
- Coletti, Claudinei (2005)** *A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal*, Tesis Doctoral, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Doutorado em Ciências Sociais.
- Cotta, Tereza y Luis Paiva (2010)** “O programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil”, en de Castro, Jorge y Lúcia Modesto (orgs.) *Bolsa Família 2003-2010 avanços e desafios*, Vol. 1. IPEA.
- Devoto, Fernando y Boris Fausto (2014)** *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*, San Pablo, Editora 34.
- Donaire, Ricardo, Germán Rosati, Stella Cavallieri y Pablo Mattera (2016)** “Superpoblación relativa en Argentina. Construcción de un instrumento para su relevamiento sistemático y estandarizado”, PIMSA Documentos y Comunicaciones (pre-edición digital).
- dos Santos, Wanderley (1979)** *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*, Editora Campus Ltda.
- Draibe, Sonia (1988)** *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas no limiar do ano 2000*, CEPAL.
- Draibe, Sonia (2003)** “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”, *Tempo Social-USP*.
- Draibe, Sonia (2006)** “Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Família” en Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F, Flacso.
- Fernández, Emiliano (2020)** “Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas”, en *Revista SAAP*, Vol. 14, N° 2.
- Fernández, Emiliano (2021)** “La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias condicionadas (1995-2008): una revisión por América latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático”, en *E-latina*, Vol. 19, N° 75.
- Fernández, Emiliano (2023)** *La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Un estudio comparado de la asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la Asignación Universal por Hijo de Argentina y al Programa Bolsa Família de Brasil*, Tesis Doctoral FSOC-UBA.

- Fernández, Emiliano y Manuel Mallardi (2017)** “Crisis y recomposición del consenso en América Latina: Implicancias socio-históricas de los programas de transferencia monetaria condicionada” en Costa, Gilmaisa, Norma Alcántara y Reivan Souza (orgs.) *Crise Contemporânea, Desafios do Conhecimento e Lutas Sociais*, Maceió, EDUFAL.
- Filgueiras, Luiz (2006)** “O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico” en Basualdo, Eduardo y Enrique Arceo (orgs.) *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009)** *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington DC, World Bank Research.
- García Ribeiro, Felipe, Claudio Shikida y Ronald Otto Hillbrecht (2017)** “Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil”, en *Estud. Econ., São Paulo*, Vol. 47, Nº4.
- Grigera, Juan (2017)** “Populism in Latin American: Old and New Populisms in Argentina and Brazil”, en *International Political Science Review*, Vol. 38, Nº4.
- Guanziroli, Carlos y Carlos Basco (2010)** “Construction of Agrarian Policies in Brazil: the Case of the National Program to Strengthen Family Farming (PRONAF)”, Serie COMUNIICA 6.
- Hall, Antony (2012)** “The Last Shall Be First: Political Dimensions of Conditional Cash Transfers in Brazil”, en *Journal of policy practice*, Vol. 11, Nº12.
- Hall, Peter (1993)** “Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25, Nº3.
- Heimo, Lauri (2019)** “Domestication of Global Policy Norms: Problematisation of the Conditional Cash Transfer Narrative” en Cruz-Martínez, Gibrán (comp.) *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*, Nueva York, Routledge.
- Holloway, John y Sol Picciotto (2017)** Hacia una teoría materialista del estado, en Bonnet, A. y A. Piva (comps. y eds.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del estado*, Buenos Aires, Herramienta.
- Ivo, Anete y José Exaltação (2012)** O debate parlamentar sobre o programa Bolsa Família no Governo Lula, en *Sinais Sociais*, Nº 18, Año 6.
- Lana, Xenia y Mark Evans (2004)** Policy Transfer between Developing Countries: The Transfer of the Bolsa-Escola Programme to Ecuador, en Evans, M. (ed.) *Policy Transfer in Global Perspective*, Burlington, Ashgate.
- Lazzaretti Picolotto, Everton (2018)** “Pluralismo, neocorporativismo e o sindicalismo dos agricultores familiares no Brasil”, en *Revista Sociedade e Estado*, Vol. 33, Nº. 1.
- Lindblom, Charles (1992 [1979])** “Todavía tratando de salir del paso” en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.

- Mallardi, Manuel (2015)** “Banco Mundial y gestión de la fuerza de trabajo en América Latina: implicancias de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada”, en *Praia Vermelha*, Vol. 24, N°2.
- Martuscelli, Danilo (2013)** *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*, Tesis Doctoral-Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas.
- Martuscelli, Danilo (2018)** “Balanco dos governos petistas e análise dos realinhamentos de classe na crise do governó Dilma”, en Ouviaña, Hernán y Mabel Thwaites Rey (comps.) *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, El Colectivo.
- Marx, Karl (2011)** *El Capital*, Tomo I, Vol. 3, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mendes Da Silva, Mossicleia (2019)** “O Plano Brasil sem miséria e a modernização conservadora da política de Assistência Social”, en *Textos & Contextos* (Porto Alegre), Vol. 18, N° 2.
- Mostafa, Joana y Natália Sátyro (2014)** “Cadastro Único: A Registry Supported by a National Public Bank”, Working Paper 126, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasília.
- Peixoto Ávila, Milene (2010)** “El Programa Bolsa Familia y la participación ciudadana: ideas y vueltas”, en *Opera*, N° 10.
- Pierson, Paul (2000)** “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, en *The American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2.
- Pimenta, Carlos (1998)** “A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais”, en *RAP Rio de Janeiro*, Vol. 32, N°5.
- Pochmann, Marcio (2007)** “Metamorfose da pobreza no Brasil, em *Lusotopie*, XIVN° 2.
- Rawlings, Laura (2004)** “New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, Discussion Paper 0416, World Bank.
- Rivera Castifeira, Berta, Luis Currais Nunes y Paolo Rungo (2009)** “Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el programa bolsa familia de Brasil”, en *Rev. Esp. Salud Pública*, N° 1.
- Sandoval, Salvador (2001)** “The Crisis of Brazilian Labor Movement and the Emergence of Alternative Forms of Working-class Contention in the 1990s”, en *Revista Psicologia Política*, Vol. 1, N°1.
- Sátyro, Natália (2021)** “The Paradigmatic Radical Reform in Brazil’s Social Policies: The Impact of the Temer Administration”, en Sátyro, Natália, Eloísa del Pino y Carmen Midaglia (eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan.
- Soares, Sergei y Natália Sátyro (2010)** “O programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras”, en Modesto, Lúcia y Jorge Abrahão de Castro (orgs.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Vol. 1, IPEA.

- Straschnoy, Mora (2017)** “Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo”, en *Política y Cultura*, N° 47.
- Teschke, Benno y Hannes Lacher (2007)** “The Changing ‘Logics’ of Capitalist Competition”, en *Review of International Affairs*, N° 20.
- Vargas Faulbaum, Luis (2014)** “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de *Bolsa Familia* en el Brasil”, Serie Políticas Sociales, CEPAL.
- Vermehren, Andrea (2003)** “Conditional Cash Transfer Programs an Effective Tool for Reaching the Poorest and Most Vulnerable”, en *Breve* N° 36, World Bank.
- Wildavsky, Aaron y Giandomenico Majone (1998 [1979])** “La implementación como evolución” en Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE.
- Yazbek, Maria (2003)** “Fome Zero: uma política social em questão”, en *Saúde e Sociedade*, Vol. 12, N° 1.
- Zucco, Cesar y Timothy Power (2013)** “Bolsa Família and the Shift in Lula’s Electoral Base, 2002-2006: a Reply to Bohn”, en *Latin American Research Review*, Vol. 48, N° 2.

Fuentes

Decreto nro. 3877

Decreto nro. 5209

Decreto nro. 6392

Decreto nro. 7492

Dhombres, D. (6 de junio de 1995). El fracaso de la huelga de los ‘petroleros’ pone fin a los monopolios brasileños. *El País*. https://elpais.com/diario/1995/06/07/internacional/802476020_850215.html

Ley nro. 10836

Ley nro. 12817

Medida Provisoria nro. 132

Portaria MDS nro. 76

Portaria MDSCH nro. 148

Portaria nro. 551

World Bank (2004). “Second International Workshop on Conditional Cash Transfer (CCT) Programs”

World Bank (2019). *Report implementation completion and results*. APL Bolsa Familia. CEPAL: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Resumen

El artículo se propone explicar el Plan Bolsa Familia (PBF) e interpretar su significado en el capitalismo brasileño. En primer lugar, sostiene que su emergencia fue resultado del pauperismo asociado al incremento de la superpoblación, del ajuste incremental con respecto a la trayectoria de la política asistencial brasileña y de la internacionalización de esa política. En segundo lugar, plantea que su despliegue se explicó por la sucesión de sus ajustes incrementales a partir del pro-

ceso de ensayo y error, y por su propia internacionalización. En tercer lugar, sostiene que, como resultado de ese despliegue, modificó su modo de gestión inicial, lo que se expresó en un nivel superior de institucionalidad, masividad y tecnificación, que redundó, a su vez, en su mayor legitimidad y gravitación política. El PBF fortaleció la capacidad del Estado brasileño para articular dominación consensual y, con ello, para mediar la subordinación del trabajo al capital.

Palabras claves

Plan Bolsa Familia — Política asistencial — Superpoblación — Internacionalización — Brasil

Abstract

The paper aims to explain the Bolsa Familia Plan and interpret its meaning in Brazilian capitalism. First, it maintains that its emergence was result of the pauperism associated with the increase of the overpopulation, the incremental adjustment with respect to the trajectory of the Brazilian assistance policy and of the internationalization of that policy. Second, it argues that its deployment was explained by the succession of its incremental adjustments from the trial-and-error proc-

ess, and by its own internationalization. Third, it maintains that, as a result of his deployment, the program modified his initial management mode, which was expressed at a higher level of institutionality, massiveness and technification, which in turn resulted in his greater legitimacy and political gravitation. The PBF strengthened the capacity of the Brazilian state to articulate consensual domination and, with it, to mediate the subordination of labor to capital.

Key words

Plan Bolsa Familia — Assistance Policy — Overpopulation — Internationalization — Brazil