

## PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA: aprofundando o conhecimento da proteção social

**Maria Ozanira da Silva e Silva**

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

**Valéria Ferreira Santos de Almada Lima**

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

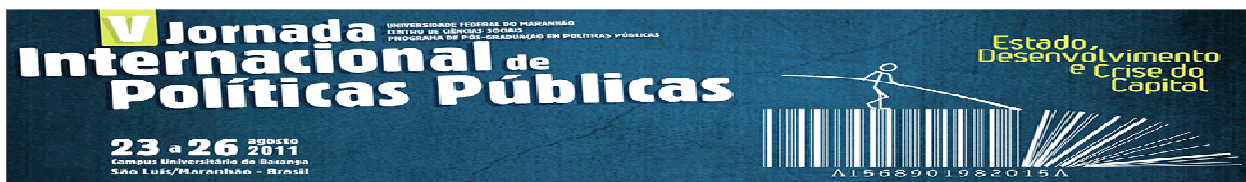
**Annova Miriam Ferreira Carneiro**

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

**Ximena Baraibar Ribero**

Universidad de la Republica, Montevideo/Uruguay

A mesa coordenada propõe objetiva desenvolver problematização indicativa sobre elementos que possam configurar estudo comparativo de Programas de Transferência de Renda em implementação em países selecionados da América Latina. No espaço desse mesa são selecionados dois programas do Brasil e dois do Uruguai: a) O **Bolsa Família**, criado em 2003 no Brasil, para destinar a famílias pobres e extremamente pobres transferência monetária diferenciada, tendo como contrapartida a manutenção de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade na escola; a vacinação de crianças de 0 a 6 anos de idade e o pré-natal de mulheres grávidas. Tem como proposta articular a transferência monetária concedida às famílias com acesso de seus membros a programas estruturantes no campo da educação, saúde e trabalho. b) O **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**, de caráter individual, cuja implementação no Brasil foi iniciada em 1996, é direcionado para pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e para pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho, vivendo em famílias com renda per capita familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, tendo como benefício a transferência mensal de um salário mínimo (R\$ 540,00, em 2011) para cada pessoa inserida no Programa; c) O Programa **Ingreso Ciudadano** é um programa de transferência de renda não contributivo e condicionado, instituído no Uruguai, em 2005, no âmbito do Plano de Atención a la Emergência Social. Tem abrangência nacional e como público alvo o primeiro quintil de pessoas abaixo da Linha de Pobreza, sendo os beneficiários selecionados pelo Índice de Carências Críticas. O benefício é uma transferência monetária fixa de aproximadamente U\$ 57,00, condicionado ao beneficiário assumir o compromisso de realizar os controles de saúde do núcleo familiar; assegurar a reinserção e



permanência de crianças e adolescentes em escolas e realização de tarefas comunitárias para melhorar o entorno e capacitação; d) **Asignaciones Familiares** em desenvolvimento no Uruguai desde el año 2008, no marco do Plano de Equidade (PE), criado em substituição ao Plano de Atenção à Emergência Social (PANES). O PE atribui uma transferência de renda a famílias com menores de 18 anos que cumpram os requisitos de frequência ao sistema escolar, realizem os controles médicos e apresentem condições de vulnerabilidade social. O benefício é escalonado com o objetivo de incentivar frequência ao ensino médio, aumentando seu montante para os adolescentes que continuam estudando. O Montante básico para crianças da educação fundamental ou menores de 5 anos de idade é de aproximadamente U\$ 30 e de aproximadamente U\$ 42 para aqueles que frequentam a educação secundária. É também oferecido um subsídio para a população de 65 a 69 anos em condições de privação. A isto se soma uma transferência de alimentos destinada aos 10% das famílias que tenham menores. O total desta prestação corresponde, no caso de um beneficiário aproximadamente a U\$ 18 e a U\$ 49 no caso de quatro beneficiários. A mesa coordenada proposta objetiva considerar, a partir de cada programa selecionado, os seguintes aspectos: contextualização e histórico dos programas; público alvo, destacando os critérios de elegibilidade e o perfil do público atendido; apresentação, acompanhamento e problematização das condicionalidades indicadas por cada programa e a dinâmica da gestão dos programas.

**O BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina<sup>1</sup>**

**Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>2</sup>**

**Valéria Ferreira Santos de Almada Lima<sup>3</sup>**

**RESUMO:** O Bolsa Família, criado em 2003, é um programa nacional de transferência direta de renda condicionada focalizado em famílias pobres. É o maior programa no Sistema de Proteção Social no Brasil, na atualidade, implementado em todos os 5.565 municípios e no Distrito Federal, desde 2006. Tem como beneficiários mais de 12 milhões de famílias. Esse texto aborda os seguintes aspectos: contextualização e caracterização do Bolsa Família; perfil das famílias beneficiárias: quem são elas? como vivem? o que fazem? Como conclusão é apresentada uma reflexão preliminar indicativa de alguns aspectos tomados como referência para o desenvolvimento de comparações entre os programas de transferência de renda condicionada na América Latina.

**Palavras-chave:** Bolsa Família; transferência de renda, pobreza, Brasil, América Latina.

**ABSTRACT:** The Bolsa Família, created in 2003, is a national targeting and conditional direct monetary transfer program to poor families. It is the major program in the Social Protection System in Brazil nowadays. It has been implemented in all the 5,565 Brazilian municipalities and in the Federal District, since 2006. The program has as beneficiaries more than 12 million of families. It is discussed in this paper the following aspects: contextualization and characterization of the Bolsa Família; profile of the beneficiary families: who they are? how do they live? what do they do? As conclusion, it is presented preliminary reflection about some aspects as reference to develop comparison among the conditional direct monetary transfer programs in Latin America.

**Key words:** Bolsa Família, income transfer, poverty, Brazil, Latin America.

<sup>1</sup> Trabalho apresentado na V Jornada Internacional de Políticas Públicas, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, partindo de resultados de pesquisas realizadas com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). [maria.ozanira@gmail.com](mailto:maria.ozanira@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). [neval@elo.com.br](mailto:neval@elo.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

O Bolsa Família é concebido nas reflexões aqui desenvolvidas como expressão atual do processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil, iniciado em nível municipal, em 1995, com a implantação das experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo, e da experiência do Programa Bolsa Escola de Brasília<sup>4</sup>. Essas experiências municipais são seguidas pela implementação de programas estaduais e federais, culminando com a proposta de unificação desses programas com a criação do Bolsa Família, em 2003.

Pensar os programas de transferência de renda, e particularmente o Bolsa Família, remete à indicação de algumas referências que fundamentam a prática de transferência direta de renda a famílias pobres.

Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e em várias experiências da América Latina, são programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, com destaque ao campo da educação, da saúde e da assistência social.

Enquanto programas condicionados e focalizados na pobreza, três pressupostos os orientam: a) a transferência monetária direcionada a famílias pobres possibilita a complementação de renda dessas famílias, permitindo a retirada de crianças e adolescentes da rua e de trabalhos precoces e penosos para encaminhá-los à escola, o que contribui para interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; b) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes (educação, saúde e trabalho), direcionados a famílias pobres, constitui-se numa política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar e pelo poder público, expressando o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas no exercício de direitos para que possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável, constituindo-se também em responsabilidade do Estado na prestação de serviços.

---

<sup>4</sup> Sobre os antecedentes e as experiências pioneiras dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, veja: SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2011, capítulo 1 Os programas de transferência de renda: inserção no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Portanto, a noção de pobreza é central nos programas de transferência de renda. Nesse sentido, identificamos diferentes concepções de pobreza, sob a orientação de diferentes valores, que fundamentam a formulação e o desenvolvimento de políticas, programas e ações para intervenção social. Nessas reflexões, nos orientamos pela concepção de pobreza como fenômeno complexo e multidimensional, com relevo à sua natureza estrutural. A pobreza é, então, concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política (SILVA, 2002; SILVA, 2011).

Outro aspecto importante para compreensão dos programas de transferência de renda é a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes. Entendemos que essa articulação pressupõe a expansão e a democratização de serviços sociais básicos, principalmente nos campos da educação, da saúde e do trabalho. Trata-se, por conseguinte, de uma responsabilidade do Estado na expansão de serviços sociais básicos, tanto no aspecto quantitativo como qualitativo, com garantia de acesso aos Sistemas de Saúde, de Educação e de Trabalho, ainda muito precários no continente latino-americano e, particularmente no Brasil, além de insuficientes, inclusive para que as condicionalidades sejam devidamente cumpridas.

No contexto de fundamentação dos programas de transferência de renda é relevante considerar também a natureza desses programas. Neste aspecto, entendemos que a transferência de renda representa uma intervenção no mercado, tendo uma função regulatória para correção de falhas de seu funcionamento, buscando inclusive elevar sua eficiência. Assim, esses programas podem limitar-se apenas em distribuir renda entre os mais pobres, ou podem ainda redistribuir renda, tirando dos mais ricos para os mais pobres, dependendo da opção política assumida. Nessa perspectiva, o debate e as experiências internacionais e nacionais no campo da transferência de renda, implícita ou explicitamente, são sustentados por três vertentes teórico-ideológicas:

- a) **Perspectiva liberal/neoliberal** que concebe a transferência de renda como mecanismo compensatório, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego, assumida como uma política substitutiva de programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social;

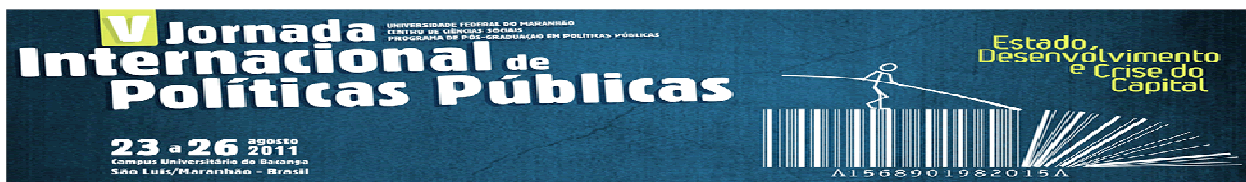
- b) **Perspectiva progressista/distributivista** para a qual a transferência de renda é mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes;
- c) **Perspectiva de inserção** que situa a transferência de renda como um mecanismo voltado para a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego (SILVA, 1997; SILVA; YAZBECK; GIOVANNI, 2011).

Nesse texto, é apresentado o Bolsa Família, situando-o na realidade brasileira e latino-americana, com destaque a uma contextualização e histórico do desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil e na América Latina, seguindo-se da caracterização do Programa Bolsa Família, enquanto o maior programa de transferência de renda não só no Brasil, como na América Latina e no mundo. Apresentamos também o perfil das famílias usuárias do Bolsa Família, indicando quem são essas famílias, como vivem e o que fazem. Finalmente, são apresentadas algumas reflexões, a título de conclusão, onde apontamos elementos indicativos para a realização de estudos comparativos sobre os programas de transferência de renda em implementação na América Latina.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO DO BOLSA FAMÍLIA

No Brasil, a estruturação de um Sistema de Proteção Social foi assumida pelo Estado a partir dos anos 1930, cujos antecedentes foram marcados por medidas protetivas esparsas, direcionadas aos segmentos de trabalhadores mais importantes para a economia da época e localizados em áreas mais desenvolvidas, como os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os anos 1930 representaram um período de grandes transformações econômicas e sociais, quando o capitalismo no país vivenciou a passagem de um modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo urbano-industrial. A emergência e o desenvolvimento de uma classe de trabalhadores operários urbanos marcaram um novo período da dinâmica política, com conseqüente ampliação da demanda para o atendimento de necessidades coletivas decorrentes de questões decorrentes do processo de industrialização e urbanização em marcha.

A partir dos anos 1930, portanto, se desenvolveu e se expandiu um Sistema de Proteção Social, no Brasil, inicialmente marcado por densa legislação trabalhista, vivenciando nos anos 1970 novo ciclo de desenvolvimento, no contexto do autoritarismo de uma ditadura militar, em decorrência do Golpe Militar de 1964.



Verificou-se, então a expansão da proteção social com maior intensidade no decorrer de períodos autoritários, possivelmente para que os programas e serviços sociais funcionassem como mecanismos de minimização da forte repressão sobre a classe trabalhadora e sobre os setores populares, em geral. Ademais, vivenciou-se também nesse período forte arrocho salarial, fazendo com que, nessa conjuntura, a proteção social em expansão cumprisse, essencialmente, as funções de reprodução da força de trabalho, de minimização dos rebatimentos da política salarial adotada e, conseqüentemente, de legitimação do regime autoritário de exceção.

Os anos 1980 foram marcados pela expansão de movimentos sociais, no campo do trabalho, com o surgimento de centrais nacionais de trabalhadores, e movimentos de bairro, demandando a ampliação de direitos sociais e o resgate da dívida social, produto do arrocho salarial e do aumento da concentração de renda que marcou os anos da ditadura militar no Brasil. A sociedade brasileira passou a se rearticular politicamente, tendo como sujeitos desse processo o denominado novo movimento social e um autêntico sindicalismo, que se voltaram para ação política direta contra a ditadura militar que dava sinais de enfraquecimento dando lugar um processo de abertura ou de distensão política. As lutas sociais no mundo da produção, da reprodução e no campo político-partidário se unificaram em torno de demandas por participação política e pela ampliação e universalização dos direitos sociais, culminando com a derrocada da Ditadura Militar em 1985 e, posteriormente, com a Constituição Federal de 1988. Essa Constituição incorporou as referidas demandas da sociedade em prol da ampliação dos direitos sociais, parecendo direcionar a proteção social no Brasil para a ultrapassagem da “cidadania regulada” (SANTOS, 1987), restrita aos trabalhadores do setor formal da economia que dispunham de carteira de trabalho assinada. A nova ordem constitucional colocou em primeiro plano o critério da necessidade, contrapondo-se à exclusividade do critério do mérito.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 instituiu a Seguridade Social, composta pelas Políticas de Saúde, de Previdência Social e de Assistência Social. No contexto da Seguridade Social, a Assistência Social assumiu o status de política pública, situando-se no campo do direito, procurando a ultrapassagem da cultura do favor, instituindo a possibilidade de acesso a todos os brasileiros, mesmo os que se encontram fora do mercado do trabalho formal.

Foi no bojo do processo de amadurecimento da democracia no Brasil que entrou na agenda pública o debate sobre programas de transferência de renda, a partir

de 1991, criando-se os primeiros programas municipais em 1995, seguindo-se de experiências similares desenvolvidas em diversos estados brasileiros. Em nível nacional, a expansão desses programas ocorreu em 1996, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil<sup>5</sup> e a implantação do Benefício de Prestação Continuada<sup>6</sup>, registrando-se ampliação mais significativa a partir de 2001 com a criação de programas nacionais como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Ademais, os programas de transferência de renda têm sido desenvolvidos em vários países da Europa a partir dos anos 1930<sup>7</sup>.

Nos Estados Unidos, o governo de Franklin Roosevelt criou em 1935 o Social Security Act (Ato de Seguridade Social), que incluía o Aid for Families with Dependent Children — AFDC (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes), para complementar a renda de famílias com mães viúvas com dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação. Ainda nos Estados Unidos, em 1974, foi instituído o Eamed Income Tax Credit — EITC (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida), direcionado a famílias de baixa renda, com pais trabalhando e com crianças (SUPLICY, 2002).

Mais recentemente, os programas de transferência de renda têm se expandido na América Latina, atraindo o interesse da Ásia e Oceania, sendo adotados em países da África (CORRÊA, 2010).

Segundo estudo da CEPAL (2009), em 2009, na América Latina, cerca de 190 milhões de pessoas viviam na pobreza, das quais 101 milhões se beneficiavam de programas de transferência de renda implementados em 17 países, o que

<sup>5</sup> O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil direciona-se para famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho penoso ou degradante.

<sup>6</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é direcionado para pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e para pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho, vivendo em famílias com renda per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo

<sup>7</sup> A partir dos anos 1930, muitos países na Europa introduziram programas de garantia de uma renda mínima, seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social (Suplicy, 2002, p. 75). Paugam (1999) destaca a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como Dinamarca (1933); Reino Unido (1948); Alemanha Federal (1961); Países Baixos (1963); Bélgica (1974); Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); França (1988); em diversas províncias da Espanha — Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco (1990) e em Portugal (1996). Merece destaque o Programa de Renda Mínima de Inserção (RMI) implantado na França em 1988 com a introdução da idéia de inserção profissional e social no âmbito da transferência de uma renda mínima à população desempregada (veja: SILVA 1997) e o Programa de Rendimento Mínimo Garantido instituído em Portugal em 1997 (veja: BRANCO, 2001).



representava, em média, 12% da população total dos países, com aplicação de 0,25% da média do PIB dos respectivos países.

Embora não se possa falar de um único modelo de programa de transferência de renda na América Latina e Caribe, por apresentarem diferentes referências e serem implementados em realidades socioeconômicas, culturais e políticas específicas de cada país, verifica-se que essas práticas vêm sendo adotadas com destaque no Continente. Ademais, é necessário considerar-se a influência dos contextos institucionais e da ação dos sujeitos políticos em cada formação social, permitindo o surgimento de desenhos peculiares, tais como: transferência em espécie, apoio psicossocial, vínculo com capacitação profissional, modalidades de pagamento com ou sem condicionalidades, articulação com outros programas. Observa-se, portanto, o desenvolvimento de diferentes experiências, com diversos enfoques e aspectos operacionais no que se refere aos níveis de financiamento e cobertura, o que coloca na agenda da produção do conhecimento a necessidade do desenvolvimento de estudos comparados.

Em nível internacional, tem-se, ainda, a Basic Income European Network, criada em 1986, expressando uma articulação mundial em defesa de uma renda básica para todos, atualmente denominada Basic Income Earth Network (BIEN)<sup>8</sup>.

No Brasil, a temática dos Programas de Transferência de Renda, denominados inicialmente de Programas de Renda Mínima ou Programas Bolsa Escola, apresenta um desenvolvimento histórico que pode ser considerado com a indicação de cinco momentos importantes: o **primeiro momento**, iniciado em 1991, quando o Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) apresentou o projeto de lei 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado, tendo permanecido com parecer favorável, para aprovação da Câmara Federal; o **segundo momento**, estendendo-se de 1991 a 1993, quando CAMARGO (1991; 1993; 1995) propôs uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes freqüentarem a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória a uma

---

<sup>8</sup> A BIEN lidera amplo debate internacional sobre a Renda Básica, enquanto modalidade de programa de transferência de renda incondicional. Realiza congressos internacionais a cada dois anos, tendo sido o último o 13<sup>th</sup> BIEN International Congress, realizado em 2010, em São Paulo, Brasil.

estruturante, como condição de enfrentamento da pobreza; o **terceiro momento**, iniciado em 1995, quando foi iniciada a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), efetivando, então, a possibilidade da adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social no Brasil; o **quarto momento**, iniciado em 2001, com significativa expansão dos programas federais criados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e criação de outros programas de iniciativa do Governo federal (Bolsa Escola; Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros) e, mais recentemente, chegou-se ao **quinto momento**, iniciado em 2003, com o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sendo estabelecido o Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil. Nesse contexto, o Bolsa Família se constituiu no principal programa, criado para a unificação dos Programas de Transferência de Renda instituídos no Brasil por iniciativa de Governos municipais e estaduais e do Governo federal. Em janeiro de 2004 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em substituição ao Ministério da Assistência Social e ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Foi sancionada, pelo Presidente da República a Renda de Cidadania proposta pelo Senador Suplicy para todos os brasileiros e estrangeiros vivendo no Brasil há mais de cinco anos, verificando-se também progressivo crescimento no orçamento anual destinado aos Programas de Transferência de Renda, (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011). Talvez já seja possível se vislumbrar um **sexto momento** dos programas de transferência de renda no Brasil, iniciado em 2011 com a posse da presidente Dilma Rousseff quando passou a considerar o Bolsa Família a principal estratégia de enfrentamento à miséria de 16 milhões de brasileiros com renda per capita familiar abaixo de R\$70,00, instituindo o Plano Brasil sem Miséria, que articula três eixos coordenadores das ações de proteção social: transferência de renda; acesso a serviços e inclusão produtiva .

Os programas de transferência de renda, no Brasil, vêm sendo articulados a outros temas relevantes como: pobreza, educação, saúde, trabalho infantil, descentralização, focalização, eixos centrais que configuram as políticas sociais na atualidade, ocupando a centralidade do Sistema de Proteção Social brasileiro a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se de uma conjuntura marcada pela redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil, tendo como um dos

determinantes ressaltados na literatura (SILVA, 2011) a “marcha estruturadora das políticas públicas” decorrente da Constituição de 1988 que propiciou a definição dos grandes eixos de intervenção do Estado no campo da proteção e desenvolvimento social, destacando-se saúde, educação, assistência social, infraestrutura social e trabalho, elevando, na contramão da tendência neoliberal, o orçamento público para o desenvolvimento de programas sociais. Assim, na primeira década do século XXI, a continuidade da estabilidade monetária, o maior crescimento econômico, a ampliação das políticas públicas, a elevação do valor real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, a reformulação e ampliação dos programas de transferência de renda aos segmentos de menor renda foram as principais determinações da melhoria social no Brasil nos anos recentes (IPEA, 2010). Nesse contexto, além de outros<sup>9</sup>, o maior destaque é atribuído ao Bolsa Família, pela sua abrangência geográfica e pelo número do público alcançado.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA

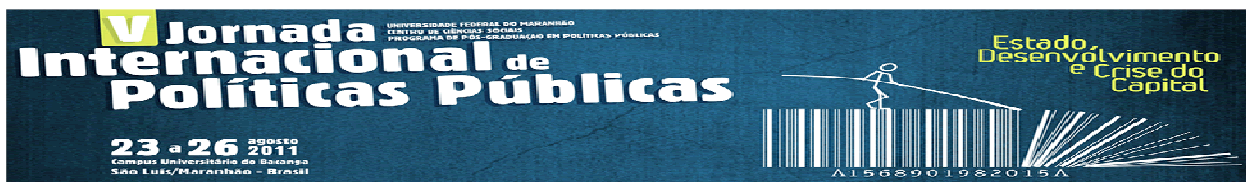
O Bolsa Família é o programa de transferência de renda mais abrangente em implementação no Brasil, em termos da cobertura de todo o território brasileiro e do total de público atendido: 12.986.870 famílias<sup>10</sup>, ocupando a centralidade do atual Sistema de Proteção Social. Instituído pela medida provisória nº. 132 de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº. 5.209 de 17 de setembro de 2004, é uma política considerada intersetorial, inscrita no âmbito do Fome Zero, com vistas à unificação de programas de transferência de renda<sup>11</sup>, tendo como objetivo: “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome”<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Destacamos, além do Benefício de Prestação Continuada já mencionado, a Previdência Social Rural, regime especial de aposentadoria criado pela Constituição Federal de 1988, destinado a pessoas que desenvolvem atividades na agricultura familiar, sem exigência de contribuições prévias. Ambos os programas transferem um benefício monetário mensal de um salário mínimo (R\$ 540,00, em 2011).

<sup>10</sup> Dado acessado no site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) em 12/06/2011.

<sup>11</sup> A estratégia Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais e não-governamentais, tendo como principal objetivo erradicar a fome e a desnutrição no país. Seus principais programas são: Bolsa Família; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

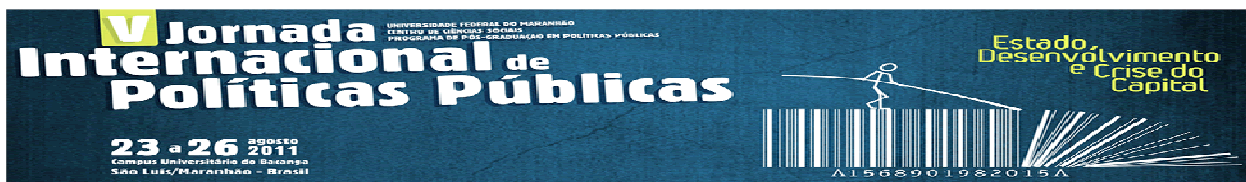
<sup>12</sup> Citação do texto de apresentação do Bolsa Família divulgado no site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acessado no dia 12/06/2011.



Enquanto mecanismo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, o Bolsa Família foi idealizado para corrigir problemas identificados na operacionalização do conjunto disperso desses programas então em desenvolvimento, tais como: sobreposição e concorrência de programas nos seus objetivos e no seu público alvo; necessidade de planejamento e coordenação geral desses programas e de ampliação do público alvo (BRASIL, 2002).

O Bolsa Família, desde a sua criação, vem apresentando significativa expansão geográfica, com crescente número de famílias atendidas. Em 2006 já se encontrava implementado, de forma descentralizada, em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal. Em maio de 2009, atendia a 11.611.680 famílias pobres e extremamente pobres, com renda per capita familiar de até R\$ 120,00. Até completar cinco anos, em outubro de 2008, já havia investido R\$ 41 bilhões, a metade na Região Nordeste, a mais pobre do país. A partir de outubro de 2009 e até março de 2011, destinou a famílias extremamente pobres, com renda per capita familiar inferior a R\$ 70,00, um benefício mensal fixo de R\$ 68,00, além de um benefício variável mensal de R\$ 22,00, pago conforme o número de crianças e adolescentes de até 15 anos na família, no máximo três, alcançando até R\$ 134,00. As famílias pobres, com renda per capita familiar inferior a R\$ 140,00, recebiam o benefício variável de R\$ 22,00, pago conforme o número de crianças e adolescentes de até 15 anos na família, no máximo três, alcançando até R\$ 66,00. Foi acrescido um benefício vinculado aos adolescentes de 16 e 17 anos de R\$ 33,00 mensais, até dois adolescentes por família, para manutenção desses jovens na escola. Portanto, o benefício mínimo até março de 2011 era de R\$ 22,00, o máximo de R\$ 200,00 e o médio de R\$ 95,00. A vigorar partir de abril de 2011, a Presidente Dilma, no dia 2 de março de 2011, determinou um reajuste médio no valor dos benefícios de 19,4%, chegando a correção na faixa de até 15 anos a alcançar 45%. Desse modo, o valor médio dos benefícios sobiu de R\$ 95,00 para R\$ 115,00 e o valor recebido pelas famílias pode variar de R\$ 32,00 a R\$ 242,00. Esse reajuste foi justificado como medida de ataque à pobreza extrema no Brasil, principal prioridade de governo anunciada pela presidente Dilma Rousseff, consolidada no Plano Brasil sem Miséria.

O repasse mês para custear o Bolsa Família se aproxima de um bilhão e meio de reais, sendo que no mês de maio de 2011 esse valor foi de R\$ 1.467.768.035,00, conforme dados acessados no site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) em 12/06/2011.



O Programa é composto de três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. O primeiro objetiva promover o alívio imediato da pobreza. Já as condicionalidades são referidas pelo MDS, órgão gestor nacional, como compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público para que os beneficiários sejam atendidos por serviços de educação, saúde e assistência social, constituindo-se em reforço ao acesso a direitos sociais básicos. Quanto aos programas complementares, estes visam ao desenvolvimento das famílias para superação da situação de vulnerabilidade<sup>13</sup>.

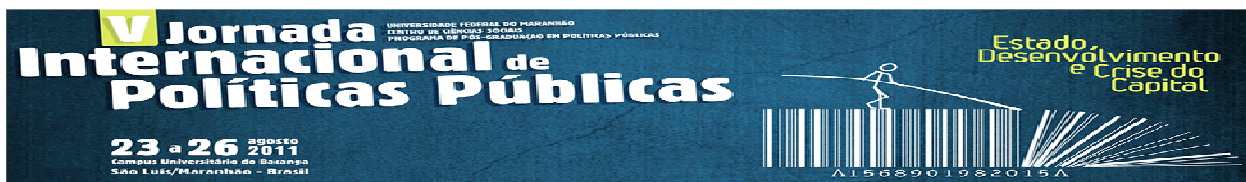
As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido, podendo permanecer no Programa enquanto atendam aos critérios de elegibilidade, desde que cumpram as condicionalidades de matrícula de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; frequência regular mínima de 85% das aulas para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para os jovens de 16 e 17 anos; frequência de crianças de 0 a 7 anos de idade aos postos de saúde para vacinação, pesar, medir e fazer exames de proteção básica à saúde, sendo ainda a frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina considerada condicionalidade no campo da Saúde.

Além da transferência monetária, destinada à melhoria na alimentação e nas condições básicas de vida do grupo familiar, o Bolsa Família considera necessária a inclusão dos membros adultos das famílias beneficiárias em ações complementares, oferecidas pelos três níveis de governo, sendo atendidos por outros programas, como: tarifa social de energia elétrica, cursos de alfabetização, de educação de jovens e adultos e de qualificação profissional; ações de geração de trabalho e renda e de melhoria das condições de moradia, além de isenção de taxas de concursos públicos federais<sup>14</sup>.

A implementação do Bolsa Família ocorre de modo descentralizado, sendo de responsabilidade dos municípios, processo iniciado com a assinatura de Termo de Adesão pelo qual o município compromete-se a instituir comitê ou conselho local de controle social e a indicar o gestor municipal do Programa. Para efetivação do processo

<sup>13</sup> Conforme consta do texto de apresentação do Bolsa Família divulgado no site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acessado no dia 12/06/2011.

<sup>14</sup> Os programas complementares articulados ao Bolsa Família, em nível federal, são os seguintes: Programa Brasil Alfabetizado destinado à alfabetização de pessoas com 15 anos de idade ou mais; ProJovem voltado para reintegração ao processo educacional e qualificação social e profissional de jovens entre 15 e 29 anos; Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária para acesso ao trabalho e renda tendo como público comunidades e segmentos excluídos; Programa Nacional de Agricultura Familiar e programas de micro-crédito do BNB para acesso ao trabalho e renda direcionado a agricultores familiares; Programa Nacional Biodiesel para acesso ao trabalho e renda também direcionado a agricultores familiares e Programa Luz para Todos para expansão de energia elétrica no meio rural.



de implementação, é previsto um conjunto de responsabilidades partilhadas entre a União, Estados, Municípios e a sociedade.

#### **4 PERFIL DO PÚBLICO USUÁRIO DO BOLSA FAMÍLIA**

Este item tem como foco o perfil socioeconômico das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no Brasil, tomando como principais fontes de pesquisa os últimos estudos realizados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, com base nos dados fornecidos pelo Cadastro Único (CADÚNICO), referentes aos anos de 2006 e de 2009, comparados com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD de 2008. Aborda, em primeiro lugar, quem são essas famílias, a partir de uma análise do perfil dos beneficiários em termos de sexo, faixa etária, raça/cor e escolaridade. Em seguida, busca apreender como elas vivem, considerando as características dos domicílios atendidos pelo Programa, em termos de localização geográfica, tipo de construção, abastecimento de energia, água, escoamento sanitário e coleta de lixo. Finalmente, discute o perfil dos responsáveis legais pelas famílias atendidas em termos de sexo, idade, escolaridade, com especial destaque às questões da frequência à escola e da ocupação, a fim de responder à terceira pergunta que este tópico objetiva responder: o que fazem as famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família?

##### **4.1 Características dos beneficiários: quem são os beneficiários do Bolsa Família?**

Os dados do Cadastro Único relativos aos anos de 2006 e 2009 revelaram que, entre os beneficiários do Programa Bolsa Família em todo o país, predominavam pessoas do sexo feminino, cujos percentuais eram de 53,0% e de 54,0%, respectivamente, tendência esta observada em todas as regiões. A prevalência do sexo feminino, embora se manifeste de forma mais aguda entre as pessoas atendidas pelo Programa, guarda correspondência com os dados da PNAD de 2008, segundo os quais 51,6% das 46 milhões de pessoas que residiam nos 20,0% de domicílios mais pobres do Brasil eram mulheres.

No que diz respeito à faixa etária, grande parte das pessoas atendidas no país em 2009 possuía menos de 20 anos (54,6%). As crianças e adolescentes de até 17

anos representavam mais da metade do público beneficiário, ou seja, 50,6%. Isso se justifica pelos próprios critérios de elegibilidade do Bolsa Família, segundo os quais são priorizadas as famílias com filhos nesta faixa etária, aos quais são destinados os dois benefícios variáveis do Programa. A participação dos jovens na distribuição etária das pessoas situadas no quinto mais pobre da população, segundo a PNAD de 2008, também era bastante elevada, embora os percentuais dos grupos situados nas faixas de menos de 20 anos (52,4%) e de até 17 anos (48,8%) fossem ligeiramente menores do que os observados no Cadastro Único.

Levando-se em conta a distribuição dos beneficiários do Programa por cor/raça, a população negra, incluindo os que se classificaram como negros ou pardos, representava 64,6% do total de beneficiários em 2006 e 71,7% em 2009, aproximando-se estes percentuais do identificado pela PNAD de 2008, segundo a qual 68,4% das pessoas situadas no quinto mais pobre da população eram negras. Neste aspecto deve-se atentar para as diferenças regionais, visto que, em conformidade com a PNAD de 2008, as regiões Norte e Nordeste sobressaíam com as maiores concentrações de beneficiários negros (87,9% e 82,9%, respectivamente, em 2009), enquanto a região Sul, onde a situação de vulnerabilidade das famílias pobres não está associada a questões étnicas, o percentual de beneficiários brancos era de 76,7%

Quanto à taxa de frequência à escola, os dados do CADÚNICO revelaram que, em 2009, segundo a declaração dos responsáveis pelas unidades familiares, 8,1% das crianças de 0 a 3 anos beneficiárias do Bolsa Família no Brasil e 60,1% das situadas na faixa de 4 a 6 anos freqüentavam creche ou pré-escola.

Já em relação às faixas de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, as médias nacionais se elevavam para 94,0% e 90,8%, respectivamente, situando-se em torno destas médias os índices de todas as regiões do país. Cumpre ainda ressaltar que era na escola pública que estavam matriculados 97,5% do total de beneficiários do Programa no Brasil, independentemente da faixa etária.

Considerando-se a escolaridade do conjunto dos beneficiários do Bolsa Família no Brasil, em 2009, 3,0% eram analfabetos. Cumpre ainda ressaltar que mais da metade das pessoas atendidas no país (53,4%) possuía apenas o Ensino Fundamental Incompleto e que o melhor perfil de escolaridade era o dos beneficiários da região Sudeste, contraposto ao pior, encontrado entre as pessoas atendidas na região Norte.

Enfim, o nível de escolaridade dos beneficiários do Bolsa Família se agravava significativamente quando considerado o público maior de 25 anos atendido no conjunto do Brasil. De fato, neste universo, 16,7% eram analfabetos e 65,4% não tinham concluído o Ensino Fundamental. O Nordeste era a região com maior índice de analfabetismo entre as pessoas atendidas pelo Programa, chegando a alcançar o alarmante percentual de 21,6%.

#### **4.2 Características dos domicílios: como vivem?**

Considerando-se a localização por região do país, grande parte dos domicílios atendidos concentrava-se na região Nordeste, representando 49,6%, em 2006, e 50,1%, em 2009, do total de domicílios beneficiados no Brasil. Enquanto isso, no outro extremo aparecia a região Centro-Oeste, com os percentuais de 5,5%, em 2006 e 5,1% em 2009.

Quanto à localidade dos domicílios atendidos, a maior parte destes concentrava-se no meio urbano (68,4% em 2006 e 70,0% em 2009), tendência que era seguida em todas as regiões, destacando-se a região Centro-Oeste, que chegava a ter, no ano de 2006, 84,4% dos domicílios localizados em área urbana, caindo ligeiramente este percentual para 83,3% em 2009. Verifica-se ainda que o Nordeste, apesar de possuir, em 2009, 61,4% dos domicílios beneficiários situados em área urbana, era a região que apresentava o maior percentual de domicílios concentrados no meio rural (38,6%). Isto se coaduna com o fato de ser esta a região do país que abriga os Estados com as menores taxas de urbanização e com os maiores percentuais da População Economicamente Ativa (PEA) residindo na área rural.

Em relação ao tipo do domicílio, a grande maioria das famílias atendidas pelo Programa no Brasil morava em casas (91,8% em 2006 e 92,6% em 2009), seguida das famílias que habitavam em cômodos (5,2% em 2006 e 5,9% em 2009), tendência também observada em todas as regiões do país, sendo pouco expressivos os percentuais das famílias que residiam em apartamentos (0,8% nos dois anos considerados), ou em outros tipos de moradia (0,7% tanto em 2006 como em 2009).

Quanto à condição de ocupação do domicílio, verifica-se que em todo o país, no ano de 2009, 84,4% dos domicílios atendidos pelo Bolsa Família eram próprios ou cedidos, o que tem uma implicação positiva do ponto de vista do orçamento familiar, já que este, na maioria dos casos, não inclui despesas referentes a aluguel ou



arrendamento, embora eventualmente possa compreender algum custo relacionado ao financiamento do imóvel.

No que se refere à densidade de pessoas por domicílio, um primeiro indicador que merece consideração é o número médio de pessoas por domicílio, sendo este, no conjunto do Brasil, no ano de 2009, correspondente a 3,97 pessoas. A região que se destacava com o maior número de pessoas por domicílio era o Norte (4,30 pessoas) situando-se as demais em torno da média nacional.

Um segundo indicador importante para aferir a densidade de pessoas por domicílio se refere ao número médio de cômodos, que nos domicílios atendidos na totalidade do país, em 2009, correspondia a 4,03. A região que abrigava as maiores habitações era o Nordeste, com uma média de 4,27 cômodos por domicílio, e a com menores habitações era a região Norte, na qual, em média, os domicílios atendidos possuíam 3,26 cômodos.

Em síntese, considerando-se o número médio de moradores por cômodo, em 2009, a média nacional era de 0,99, sobressaindo a região Norte com a maior densidade (1,32 moradores por cômodo) e aproximando-se as demais da média do país.

Já em relação ao tipo de construção do domicílio, verifica-se que grande parte das famílias atendidas no país (69,0% em 2006 e 65,0% em 2009) morava em domicílios de tijolo/alvenaria. Entretanto, essa tendência não era seguida em todas as regiões do país, já que as regiões Norte e Sul destacavam-se pela grande incidência de domicílios de madeira, cujas proporções eram de 57,2% e 46,7%, respectivamente, em 2009.

Cumprе ressaltar que, no Nordeste, apesar de 74,3% das famílias atendidas residirem em domicílios de alvenaria, ocorria a maior incidência de construções precárias, feitas de adobe ou taipa, destacando-se os Estados do Maranhão e do Piauí, situados entre os mais pobres do país, em que, respectivamente 51,6% e 47,8% das famílias inseridas no Bolsa Família habitavam neste tipo de construção, segundo os dados de 2009.

No que diz respeito ao tipo de iluminação, a quantidade de domicílios brasileiros beneficiários do Programa que possuíam abastecimento de energia elétrica com relógio próprio era alta, chegando a representar, em 2006, 75,7% e, em 2009, 83,6% do total. Ainda assim, no ano de 2009, 6,3% dos domicílios ainda contavam com iluminação sem relógio e 10,1% não possuíam iluminação.

Quanto ao tipo de abastecimento de água, 64,0% das famílias atendidas em todo o país no ano de 2006 tinham acesso à rede pública, elevando-se este índice para 65,7% em 2009, sendo que, neste mesmo ano, 82,9% das famílias tinham acesso a este serviço quando considerado apenas o meio urbano. Verifica-se que a região Norte, seguida da região Nordeste, mais uma vez se destacava por apresentar a pior situação, já que menos da metade das famílias beneficiárias nessa região (45,0%) tinha acesso à rede pública de abastecimento de água.

Em relação à questão do destino dado ao lixo, no ano de 2006, em 65,4% dos domicílios atendidos pelo Programa no Brasil o lixo era coletado pela rede pública, elevando-se este índice para 68,8% em 2009 e alcançando 90,6% das famílias se considerada apenas a área urbana. Em todas as regiões do país este índice era superior a 50,0%, destacando-se as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, que chegaram a apresentar mais de 80,0% dos domicílios com acesso à rede pública de coleta de lixo. As regiões Norte e Nordeste situavam-se abaixo da média nacional, já que apenas 59,6% e 59,7% dos domicílios, respectivamente, tinham acesso a este serviço.

Mas é do ponto de vista do escoamento sanitário que se pode evidenciar a situação mais precária das famílias atendidas pelo Programa no país. De fato, em 2009, apenas 54,2% dos domicílios tinham acesso à rede pública de esgoto ou fossa séptica (alternativa também considerada adequada), sendo este índice superior (67,8%) quando considerado apenas o meio urbano.

Nesse aspecto, os dados revelam que novamente a região Norte encontrava-se em pior situação, pois apresentava somente 34,2% dos domicílios com acesso à rede pública de esgoto ou fossa séptica. O panorama do Nordeste também não se mostrava muito diferente, pois este percentual era de apenas 46,3%, sendo o Maranhão o Estado em pior situação, onde apenas 29,5% dos domicílios tinham acesso a escoamento sanitário adequado.

Em suma, se considerado o acesso satisfatório simultâneo a abastecimento de água, coleta de lixo e escoamento sanitário, situação que revela condições sanitárias consideradas adequadas para os domicílios em estudo, verifica-se que se enquadravam neste perfil no ano de 2009 apenas 41,8% das famílias atendidas pelo Programa no Brasil, sendo este índice de 54,4% para os domicílios situados apenas no meio urbano. Este indicador retrata o perfil bastante desigual da pobreza no Brasil se comparadas as diferentes regiões do país. Com efeito, enquanto na região Sudeste

65,0% das famílias beneficiárias do Bolsa Família viviam em condições sanitárias adequadas, na região Norte este percentual despencava para 17,7%, apresentando-se ainda bastante baixo na região Nordeste, onde atingia apenas 32,1% dos domicílios. O Centro-Oeste se aproximava da média nacional (41,1%) e o Sul superava esta média, com 53,2% dos domicílios em condições sanitárias adequadas.

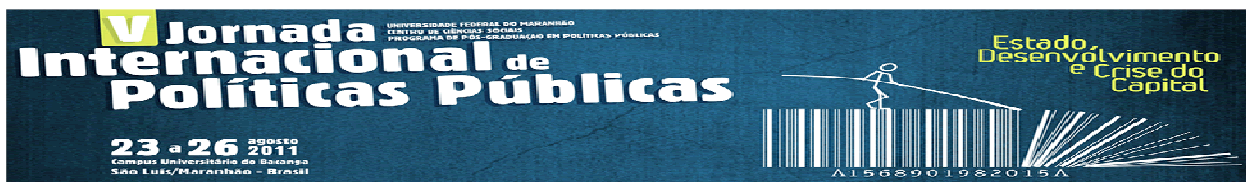
#### **4.3 Características dos responsáveis legais: o que fazem?**

Entre os responsáveis legais pelas famílias atendidas pelo Bolsa Família no Brasil, tanto em 2006 quanto em 2009, cerca de 92,0% eram mulheres, em conformidade com a proposta do Programa, segundo a qual o grupo familiar deve ser representado preferencialmente pela mãe. Observa-se que essa tendência também era seguida em todas as regiões do país, como era de se esperar.

Quanto à variável cor/raça, em 2009, 67,6% dos responsáveis pelas unidades familiares eram pretos ou pardos, o que se aproximava bastante do percentual de 68,1% das mulheres cônjuges ou chefes de família dos 20,0% de domicílios mais pobres do Brasil que apresentavam tal perfil, conforme identificado pela PNAD de 2008.

No que diz respeito à faixa etária dos responsáveis pelas famílias, verifica-se que, em 2009, 76,0% tinham até 44 anos, considerando-se o conjunto do país. Tal percentual é condizente com o identificado pela PNAD de 2008, segundo a qual as mulheres cônjuges ou chefes dos 20,0% de famílias mais pobres do Brasil situadas nesta faixa etária representavam 72,1% do total. Em relação a essa variável, sobressai mais uma vez a situação precária das famílias atendidas nas regiões Norte e Nordeste, as quais apresentavam os maiores percentuais de responsáveis legais situados na faixa ente 16 e 24 anos de idade.

No que se refere ao grau de instrução, os dados do CADÚNICO também não se distanciam dos apontados pela PNAD de 2008. Com efeito, no ano de 2009, 78,3% dos responsáveis pelas famílias beneficiárias possuíam no máximo o Ensino Fundamental Completo, em conformidade com a proporção de 81,5% das mulheres cônjuges ou chefes dos 20,0% dos domicílios mais pobres do Brasil que tinham este grau de escolaridade, conforme a PNAD de 2008. O percentual dos responsáveis sem instrução apontado pelo CADÚNICO era menor do que o identificado pela PNAD (12,5% e 18,8%, respectivamente), situação que se invertia no nível de escolaridade

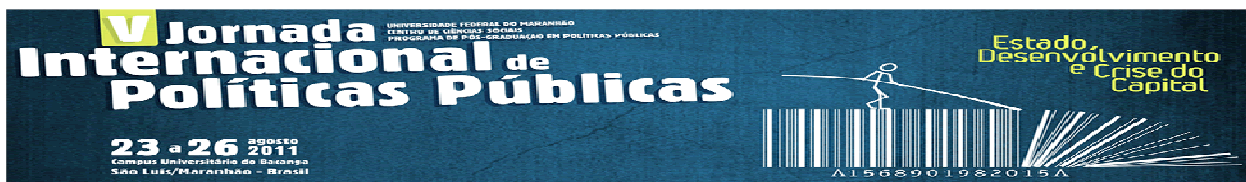


correspondente ao Ensino Fundamental Incompleto (62,5% e 53,1%, respectivamente).

Outro indicador que merece destaque é que em 2009 apenas 5,1% dos responsáveis legais pelas famílias atendidas em todo o Brasil declararam freqüentar a escola, aproximando-se, portanto, das 6,1% das mulheres cônjuges ou chefes das famílias mais pobres do país enquadradas nesta condição, de acordo com a PNAD de 2008. Evidentemente, este percentual é maior quanto menor a faixa etária dos responsáveis legais. De fato, para a faixa de 16 a 17 anos o índice de freqüência à escola atinge 23,4% dos responsáveis pelas famílias beneficiárias no Brasil, baixando para 10,3% na faixa de 18 a 24 anos e para 4,4% entre os maiores de 25 anos, o que demonstra a dificuldade deste grupo de retornar à escola.

Quanto à inserção no mercado de trabalho dos responsáveis legais pelas famílias, o último estudo realizado pelo MDS, com base nos micro dados do CADÚNICO de setembro de 2009, não aprofunda nesta questão, já que não apresenta dados detalhados e atualizados que permitam quantificar este fenômeno. Tal estudo apenas afirma que a maioria dos responsáveis legais pelas famílias beneficiárias do Programa não trabalha e quando trabalha se concentra em atividades agrícolas, sobretudo quando se trata de mulheres residentes na região Nordeste. Destaca ainda a grande dificuldade que estas enfrentam de se inserir no mercado de trabalho, dado o seu baixo nível de instrução e de qualificação. Efetivamente, o estudo realizado pelo MDS em 2006 confirma estas tendências ao revelar que mais da metade dos responsáveis legais (51,4% em todo o país) não trabalhava, o que indica que a transferência monetária do Bolsa Família representava a principal, ou até mesmo a única fonte de renda para essas famílias. Logo em seguida apareciam os trabalhadores rurais, os quais representavam 15,3% do total. Além disso, 8,6% dos responsáveis legais eram trabalhadores autônomos sem vínculo com a Previdência Social e 4,9% eram assalariados sem carteira de trabalho e, portanto, não possuíam nenhuma garantia de proteção.

**5 CONCLUSÃO:** elementos de problematização para estudos comparados sobre programas de transferência de renda condicionada em desenvolvimento na América Latina

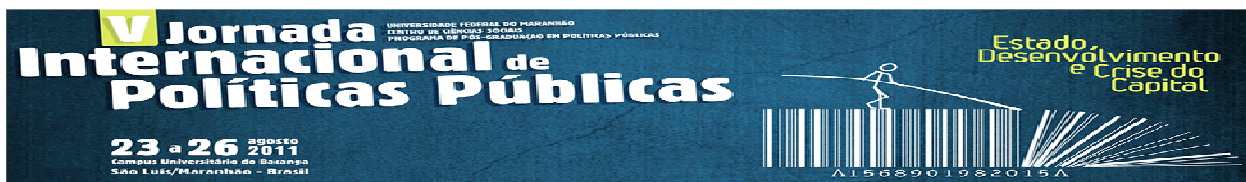


Buscando compreender o contexto geral do desenvolvimento dos programas de transferência de renda na América Latina, pontuamos algumas questões relevantes.

As experiências do que estamos denominando de programas de transferência de renda em desenvolvimento na América Latina são marcadas por especificidades históricas e contextuais da realidade de cada país, mas, no geral, alguns elementos comuns podem ser identificados. Esses programas são marcados pela focalização na pobreza e na extrema pobreza e incluem na sua estruturação o que denominam de condicionalidades, predominantemente referidas aos campos da educação, saúde e trabalho. Emergiram, na sua maioria, a partir da última década do século passado, no contexto da reestruturação produtiva do capital e sob a orientação da ideologia neoliberal, marcando profundas transformações nas Políticas Sociais desenvolvidas no Continente. Viviam-se numa conjuntura marcada pela elevação dos índices de pobreza e de desemprego no Continente. Nesse contexto, foi marcante a interrupção de um processo em curso pela universalização de direitos sociais, produto da luta social, com a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza.

Consideramos que, embora a implantação de programas de transferência de renda na América Latina venha propiciando maior visibilidade à pobreza no Continente, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social são escamoteadas. Nesse aspecto, os programas sociais focalizados, entre estes os programas de transferência direta de renda, podem contribuir mais para restringir a reflexão e a intervenção social à obtenção limitada de melhorias imediatas das condições de vida dos pobres, desenvolvendo uma postura política que contribui, sobretudo, para manter a pobreza num dado patamar de mera reprodução de um estrato da população no nível da sobrevivência, movido pelo consumo marginal e alimentando a ilusão de que a pobreza será erradicada apenas com programas sociais. Trata-se de uma postura que mais controla do que elimina a pobreza, servindo mais para potencializar a legitimação do Estado, de modo que os pilares de natureza estrutural como a concentração da renda do trabalho e da propriedade e o incremento da renda do capital, continuam praticamente inalterados.

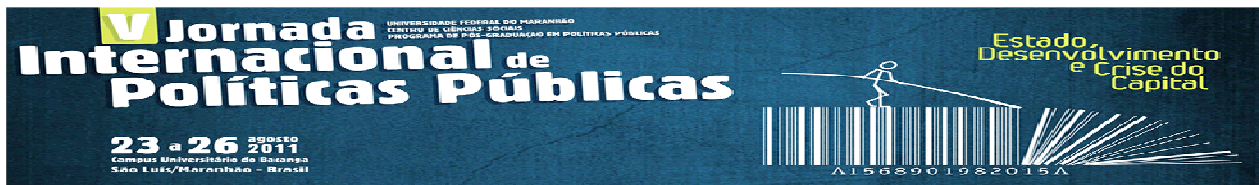
A lógica que fundamenta a proliferação de programas de transferência de renda na América Latina e no Brasil coloca sob a responsabilidade das famílias, sobretudo das mulheres, a obrigação de administrar a família com valores monetários às



vezes insuficientes para a aquisição da cesta básica, secundarizando o bem-estar social, enquanto direito inalienável de todo cidadão, sustentável, coletivo e universal.

Ao instituir as denominadas condicionalidades, os programas de transferência de renda se fundamentam na teoria do capital humano, disseminando a crença no atendimento, mesmo que precário e de baixa qualidade, da educação e da saúde considerado suficiente para romper com o ciclo vicioso da pobreza estrutural de famílias que devem se responsabilizar pela manutenção de seus filhos em escolas e pela ida aos postos de saúde, embora a expansão, democratização e melhoria desses serviços sejam insuficientes. Ademais, é instituído um espaço propício para sustentação de um falso moralismo que dissemina, na sociedade, nas instituições e entre segmentos do seu quadro técnico, a idéia de que esses programas criam dependência e desestímulo ao trabalho.

Nessa problematização, é importante considerar que os programas de transferência de renda, especificamente no caso brasileiro e, em particular, o Bolsa Família, objeto de reflexão do presente texto, apresenta problemas estruturais relevantes que limitam a inclusão de segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução dos índices de desigualdade e pobreza no país. Entre os problemas estruturais, merece destaque a adoção do critério somente da renda para definição dos pobres e extremamente pobres. Esse critério, além de não considerar a dimensão multidimensional da pobreza, fixa para inclusão uma renda per capita familiar ainda baixa, deixando de fora famílias que vivenciam extremas dificuldades. Ademais, o benefício monetário transferido para as famílias é extremamente baixo, mesmo com reajustes ao longo do tempo, para produzir impactos significativos na ultrapassagem da linha de pobreza por parte das famílias beneficiárias. Outro aspecto estrutural identificado na implementação do Bolsa Família é a frágil articulação do programa com uma política macroeconômica que garanta um crescimento econômico sustentável e uma redistribuição de renda mais eqüitativa. Ademais, diversos estudos têm evidenciado uma frágil articulação entre o benefício monetário transferido para as famílias e seu acesso a serviços sociais básicos e às ações complementares nas áreas de educação, saúde e trabalho, de modo a oportunizar àquelas pessoas que tenham possibilidade de autonomização condições de independência em relação ao Programa, conforme objetivo contemplado no seu desenho (SILVA, 2008; SILVA; LIMA, 2010; SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2011).



Partindo das reflexões e problematizações acima, podemos destacar os seguintes elementos para orientar estudos comparados entre programas de transferência de renda na América Latina: identificação das concepções de pobreza que fundamentam os diferentes programas; identificação de quem são os pobres dos diferentes programas; critérios para o acesso das famílias aos programas; benefícios monetários e não monetários alocados às famílias; formas de gestão e implementação dos programas; natureza e acompanhamento das condicionalidades; possíveis impactos identificados na população beneficiária e nas comunidades por estudos avaliativos desenvolvidos, entre outros.

Finalmente, entendemos, que, apesar dos limites dos programas de transferência de renda, não podemos desconsiderar o que esses programas significam para as famílias e as pessoas beneficiadas, por possibilitarem melhorias de condições imediatas de vida de grande parte da população que, muitas vezes, não dispõe de qualquer renda.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Francisco José do Nascimento. **A Face lunar dos direitos sociais:** virtualidades e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal. Tese de doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

BRASIL. **Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais.** Brasília, 2002 (mimeo.).

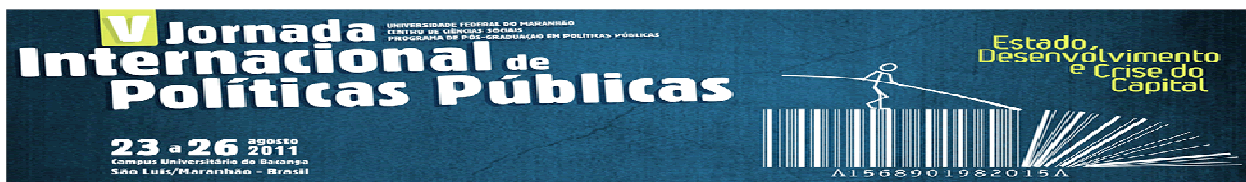
BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida provisória n. 132**, de 20 de outubro de 2003, 2003. Cria o Bolsa Família, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família, 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Departamento do Cadastro Único. Perfil das Famílias Beneficiadas pelo Programa Bolsa Família - 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Departamento do Cadastro Único. Perfil das Famílias Beneficiadas pelo Programa Bolsa Família - 2009. Brasília, 2010.



CAMARGO, José Márcio. **Os Miseráveis**. Folha de São Paulo. São Paulo, 03 mar.1993.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e Garantia de Renda Mínima**. Folha de São Paulo, 26 dez. 1991.

\_\_\_\_\_. **Os Miseráveis 2**. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 maio1995.

CEPAL *Panorama Social de América Latina, 2009*. CEPAL. Disponível em: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

CORREIA, Vitor. Programas de Transferência de Renda Crescem no Mundo. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família. Brasília, 2010. P. 85-89.

IPEA. **Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas**. Brasília: Comunicação da Presidência, n 38, janeiro de 2010.

PAUGAM, Serge. **L' Europe face à la Pauvreté**. Les expériences nationales de revenu minimum. Paris: Ministère de l'Employ et la Solidarité, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, 2002, p. 65-102.

\_\_\_\_\_. **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

----- . **POBREZA E SUAS DIFERENTES EXPRESSÕES**: questões teórico-conceituais e empíricas, São Luís, 2011 (mimeo.).

SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 5ª ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2011.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.



## EVITANDO EL RIESGO DE LA COMPLACENCIA:

Aportes y limites de los Programas de Transferencia Condicionadas a partir del caso uruguayo.

Ximena Baráibar<sup>15</sup>

**RESUMEN:** Desde los años 90 y enmarcado en los programas de lucha contra la pobreza, los países latinoamericanos han desarrollado Programas de Transferencias Condicionadas. Entre los años 2005 y 2007, el Uruguay implementa el Ingreso Ciudadano dentro del Plan de Atención a la Emergencia Social. Este artículo presenta sus principales características, aportes y limitaciones y señala la necesidad analizar estos programas en el marco de la provisión social del bienestar. El IC ha permitido la mejora de las condiciones de vida de poblaciones que no disponen de otras rentas, pero ha tenido baja incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

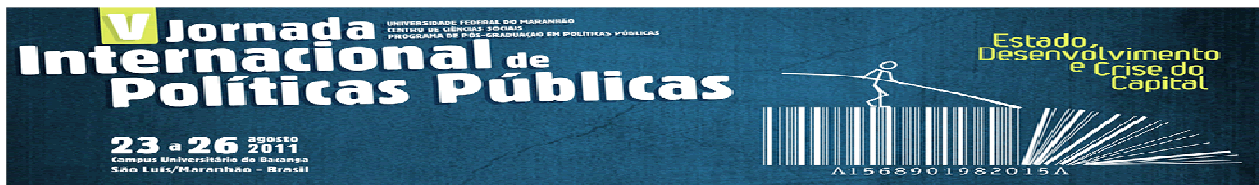
**Palabras claves:** programa de transferencia de renta, pobreza, protección social, Uruguay.

**ABSTRACT:** Since the nineties, Latin American countries have been developing conditional cash transfer programs. Uruguay included the Citizen Income Program (Programa de Ingreso Ciudadano) in its Social Emergency Plan in 2005. This article discusses its main features, contributions and limitations and states the need for further analysis within the social welfare framework. The Citizen Income Program has allowed for the improvement of life conditions for populations with no other income, but had a low impact on reducing poverty and inequality.

**Key words:** money transfer program, poverty, social protection, Uruguay.

---

<sup>15</sup> Master en Servicio Social. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (UdelaR). [xbaraibar@gmail.com](mailto:xbaraibar@gmail.com)



## I. INTRODUCCION

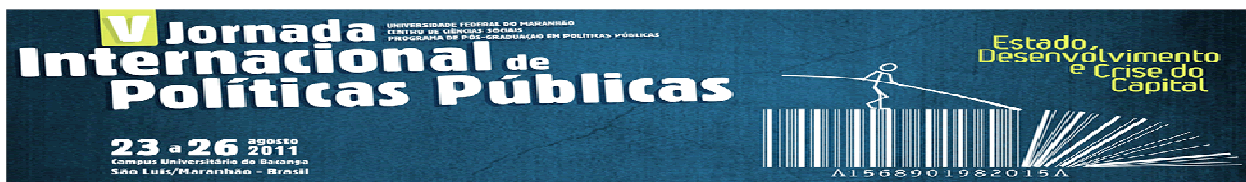
Desde mediados de los años 90 y en el marco de los programas de lucha contra la pobreza, la casi totalidad de los países de América Latina han desarrollado Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Se trata de programas altamente focalizados en los sectores más pobres, que condicionan la recepción de la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertos compromisos de parte de los beneficiarios (generalmente la asistencia al sistema educativo y los servicios de salud). Apuntan a reducir el impacto de la escasez de ingresos en el plazo inmediato y también la pobreza en el largo plazo, a partir de acrecentar el capital humano (Paz, 2010: 64). Por su parte, estos programas, tienen a las mujeres como contraparte fundamental, ya sea en la versión comunitaria que las convoca a reunirse y organizarse, o en la versión asistencial, en tanto son ellas las receptoras de la transferencia (Serrano, 2005).

Si bien surgen como respuesta a la crisis existente en el continente latinoamericano en la década de los 80, se han instalado como parte de las políticas sociales que los Estados desarrollan. Aunque la importancia de estos programas en el gasto público social es pequeña en comparación con otros sectores de la política social, su importancia radica en ser epicentro de una nueva generación de política social que se articula de maneras diversas con las políticas preexistentes teniendo por tanto, un fuerte valor simbólico.

El Uruguay al asumir por primera vez el gobierno nacional una fuerza política de izquierda, entre los años 2005 y 2007 desarrolla un programa de transferencia de ingresos: el Ingreso Ciudadano (IC), en el marco del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES).

Presentar las características fundamentales del IC, debatiendo sus límites y posibilidades, constituye uno de los objetivos de este trabajo. Asimismo se propone introducir algunos elementos que -trascendiendo la experiencia uruguaya-, aporten a una reflexión más general sobre los PTC. Es necesaria una mirada que combine el análisis de los propios programas, junto con el afuera de los mismos, de manera de evitar el encandilamiento y la complacencia.

Después de esta introducción, este trabajo contiene cuatro partes. En la primera se contextualiza el Ingreso Ciudadano, en el marco de los PTC desarrollados en el continente latinoamericano y de las características del Estado social uruguayo. En la segunda parte se caracteriza el IC y su población beneficiaria y en el apartado siguiente se discuten sus aportes y limitaciones. En la última parte de este trabajo, a partir de la experiencia uruguaya, se señalan algunas conclusiones de carácter general sobre los programas señalados.



## II. CONTEXTUALIZACION HISTORICA DEL INGRESO CIUDADANO

### Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina

A fines del siglo pasado, diversos países de América Latina han comenzado a desarrollar PTC, que combinan objetivos de alivio inmediato de la pobreza, con otros de largo plazo (la reducción de la pobreza futura, a través del aumento del capital humano de las familias). Señalan Draibe y Riesco (2009: 25-28) que estos programas constituyen una innovación en los sistemas de protección social latinoamericanos por expresar una preferencia por la transferencia monetaria en una región que –aunque no exclusivamente– tradicionalmente ha optado por la oferta de servicios. También por exigir contrapartidas por parte de los beneficiarios, concentradas en general en la asistencia escolar y a los servicios de salud. Hay innovación también en la pretendida vinculación entre un programa asistencial focalizado y los programas universales como los de educación y salud. Teóricamente, los PTC pretenden fortalecerlos, a través del incentivo al acceso y su más intensa utilización por parte de grupos de la población que, de otra manera, tendrían dificultades para ejercer sus derechos sociales.

Draibe y Riesco (2009: 28) analizan las principales características de los PTC y entre ellas destacan que las transferencias operan como subsidio a la demanda, con el objetivo de cambiar los comportamientos individuales, estabilizar el consumo familiar e incentivar el acceso de los niños y adolescentes a los servicios sociales básicos. Luego, el programa tiene por foco la familia y no cada uno de sus miembros individualmente y la entrega del beneficio se hace preferencialmente a la mujer. Finalmente, su clientela está constituida por familias en extrema pobreza, sobre todo familias con hijos en edad escolar. La focalización estricta, la intersectorialidad de las intervenciones, la eficacia operacional y la práctica de evaluar los resultados constituirían otras tantas características de los PTC.

### Uruguay en el contexto latinoamericano

En el concierto latinoamericano, es posible caracterizar al Uruguay por dos aspectos relacionados. Por una parte, por presentar una incidencia menos aguda de la pobreza y tener los niveles de desigualdad menos pronunciados. Por otra parte, se caracteriza por encontrarse dentro de los países con sistemas de protección social de más larga data.

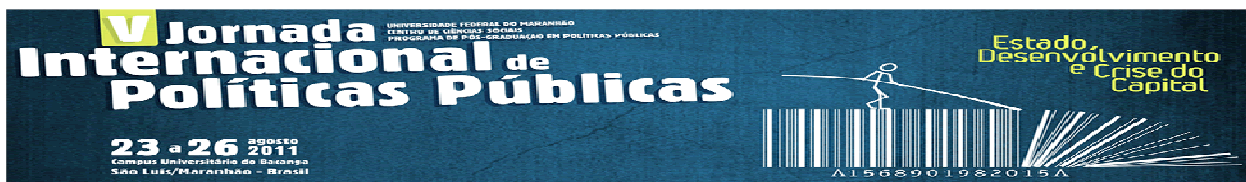
Señala Barba (2009: 332) que no todos los países de América Latina lograron construir sistemas de bienestar. Estos ensambles institucionales, que terminaron por edificarse durante la fase de Industrialización por Sustitución de Importaciones, fueron precarios o prácticamente inexistentes en algunos países, mientras que fueron muy significativos en otros, de donde surgen tres regímenes de bienestar: los universalistas, los duales y los excluyentes.

Es dentro de los regímenes universalistas que Barba (2009: 338-340) ubica al Uruguay<sup>16</sup>. Estos regímenes se caracterizan comparativamente por contar con Estados muy activos en materia social, que impulsaron una expansión gradual y universalizante de los derechos sociales y articularon los sistemas de protección social con el mercado laboral formal y las organizaciones de clase obrera. Estos países se distinguían históricamente por ejercer los mayores niveles de gasto social a escala regional, por una menor heterogeneidad cultural y por una mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud. Esto hizo que este conjunto de países exhibieran los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida.

Esta tradición de intervención del Estado uruguayo, se expresa –entre otros aspectos- en el sistema de transferencia de ingresos. La mayor parte de las prestaciones fueron creadas en el marco de la consolidación de la seguridad social y las políticas laborales. Las primeras jubilaciones y pensiones contributivas datan de principios del siglo XX. Hacia 1950 el sistema se expandió, ofreciendo cobertura a un amplio espectro de trabajadores. El sistema se complementa con las pensiones por vejez e invalidez, sujetas a verificación de medios y creadas en las primeras décadas del siglo XX con el objetivo de proteger a algunos sectores sociales de la pobreza. Se trata de transferencias no contributivas destinadas a personas que tienen escasos recursos, de 70 años de edad o más, o son discapacitadas (Baráibar, 2009).

A lo anterior, se suma el seguro por desempleo y el sistema de asignaciones familiares creado en 1943 destinado a niños hasta los 14 años de edad, con posibilidad de extenderse a los 16 años si el menor continuaba estudiando. Este régimen sufrió diversas modificaciones. Desde 1995, se fijaron umbrales de ingresos para las personas a cargo de los niños y entre 1999 y 2004 se cambia la naturaleza del beneficio, desligándolo del requisito contributivo. Así, esta prestación se extendió a todos los hogares con niños a cargo e ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales. El monto de recursos destinado a esta prestación continuó siendo escaso en relación con las restantes prestaciones

<sup>16</sup> Están también aquí incluidos: Chile, Argentina y Costa Rica.



del sistema de seguridad social, debido al bajo valor unitario de la transferencia (Arim et al, 2009: 15-19).

Como fuera señalado, Uruguay ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano. Luego de descender la pobreza y la indigencia en la primera mitad de los años '90, estas comienzan a aumentar, agudizándose esta situación con la crisis económica del año 2002, en que los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco más de un tercio de la población del país (24.3% en 2002 y 32% en 2004)<sup>17</sup>.

En cuanto al mercado de trabajo, en la primera mitad de la década del 90, el desempleo se ubicaba por debajo del 10%, comenzando a ascender en 1995 y llegando a su punto máximo en el 2002 y 2003 (17%). A partir de 2007 comienza a descender, volviendo a ubicarse por debajo del 10%. Por otro lado, en el año 2008, el 40% de los trabajadores de todo el país tienen empleos que presentan problemas de calidad<sup>18</sup>, circunstancia que mejora en el año 2009, aunque algo más del 30% de los ocupados continúan presentado empleos con problemas de calidad (Instituto Cuesta Duarte, 2010).

Los procesos señalados, se expresan en los grados de desigualdad social. Desde la segunda mitad de la década de los 90 se constata una leve tendencia concentradora en la distribución del ingreso, que tendió a agudizarse en el período de crisis económica. El índice de Gini pasó de 0,412 en 1991 a 0,453 en el 2004. Esta tendencia concentradora, comienza a revertirse a partir a partir del año 2008, alcanzando en el 2010 el valor del 0,421 (INE, 2011).

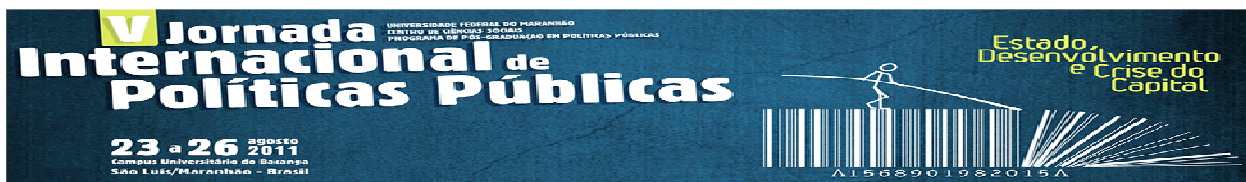
Como puede observarse, los programas de transferencia de ingresos se han organizado en torno al mercado de trabajo formal, excluyendo a los grupos más vulnerables. El aumento del desempleo y la pobreza y la declinación de la formalidad laboral señalan que este enfoque resulta insuficiente para proteger a todos los uruguayos de los diferentes riesgos sociales.

### III. CARACTERIZACION DEL INGRESO CIUDADANO

Las consideraciones precedentes, llevaron al Frente Amplio que asume por primera vez el gobierno en 2005, a generar cambios en la ingeniería institucional y en las políticas implementadas para enfrentar la pobreza y la exclusión social. En lo que hace al orden

<sup>17</sup> Esta situación comienza a revertirse en el año 2005, continuando su tendencia descendente (INE, 2011).

<sup>18</sup> Aquí se considera la precariedad, entendida como el no registro en la seguridad social y el subempleo, entendido como el trabajar menos horas de las que se está dispuesto a hacerlo en caso de que se trabaje menos horas que lo considerado normal (Instituto Cuesta Duarte, 2009).



institucional, se registran dos innovaciones, por un lado la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el objetivo de coordinar las políticas sociales hasta entonces dispersas y por otro la instauración del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales, organismo que aglutina ministerios e instituciones públicas del campo social (Mirza et al, 2010).

Por otro lado, se ponen en marcha diversos programas y planes que empezaron a revertir la tendencia de empobrecimiento, dentro de las que se destacan el Programa de Atención a la Emergencia Social (PANES). Este es desarrollado entre los años 2005 y 2007, en respuesta a la situación de emergencia social generada por la crisis económica del 2002, expresada en el crecimiento del desempleo, la pobreza y la indigencia. El PANES proporciona asistencia a través de transferencias monetaria y alimentarias, las que se articulan con una finalidad de más largo plazo, procurando la reinserción de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, educación, alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral. Se trata de brindar a los beneficiarios instrumentos para que sean capaces en el mediano plazo de salir permanentemente de la pobreza y exclusión social (Amarante et al, 2007: 2). Señalan Mirza et al (2010: 63) que esta estrategia seguida por el PANES se sustenta en que si bien la indigencia se define estrictamente en función de la carencia de ingresos, es claro que a esta situación se asocian otros factores como la ausencia de capital social y cultural que colocan a estas personas en situación de extrema vulnerabilidad.

Para el logro de las finalidades señaladas, el PANES desarrolló diversas intervenciones, de las cuales, la de mayor impacto y relevancia es el Ingreso Ciudadano<sup>19</sup> y puerta de ingreso a las otras prestaciones. Se trata de una transferencia monetaria mensual, de aproximadamente U\$ 56 independientemente del número de integrantes del hogar. En el año 2006 esta cifra representaba el 45% del valor de la línea de pobreza. La transferencia era condicional a que el hogar cumpliera con los requisitos de asistencia escolar de los niños y adolescentes hasta 14 años y a la realización de controles de salud para niños y embarazadas y fue cobrado en las dependencias de un banco público con agencias en todo el país. Estas condicionalidades no fueron monitoreadas rigurosamente, debido a dificultades de coordinación interinstitucional. La prestación cubrió el período entre la fecha de inscripción en el PANES (independientemente de la fecha de aprobación) y la finalización de mismo (Amarante et al, 2007: 3). A esto se sumó la Tarjeta Alimentaria, que estuvo destinada a aquellos hogares beneficiarios del plan con miembros menores de 18 años o embarazadas. A diferencia del IC, este beneficio es proporcional al número de integrantes del hogar. En el caso de un

---

<sup>19</sup> Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay, Asistencia Alimentaria, Intervención en el Hábitat, Intervenciones en educación y Salud Pública y Plan de apoyo a los sin techo, constituyen el resto de intervenciones que forman parte del PANES.

beneficiario, el monto correspondía aproximadamente a U\$ 12 y en el caso máximo de cuatro beneficiarios, el monto ascendía a U\$ 31 aproximadamente (Arim et al, 2009: 20-21; Amarante y Vigorito, 2010: 418).

La población objetivo del PANES estuvo constituida por el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas en 2005). Esta población objetivo abarca a la totalidad de personas en situación de indigencia (Amarante et al, 2005: 2). Mientras se anunciaba el programa, más de 200.000 hogares solicitaron los beneficios y de ellos, más de 80.000 fueron aceptados, duplicando el cálculo inicial.

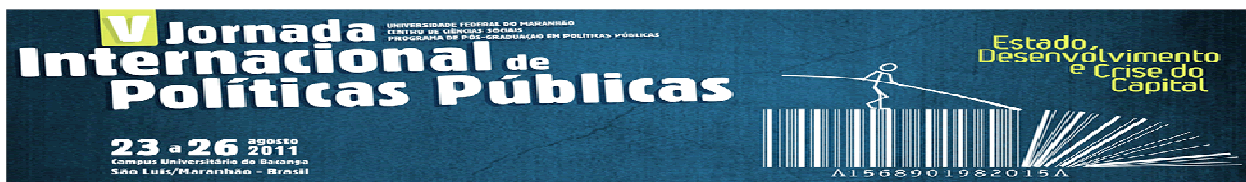
Los hogares se inscribieron en el programa llenando un formulario entregado en el MIDES que incluía una autodeclaración del ingreso y una enumeración de los miembros residentes del hogar y el número de cédula de identidad. Una siguiente visita de parte del MIDES recogió información sobre las características del hogar. Así, entre los hogares que no superaban los \$1.300<sup>20</sup> per capita de ingreso mensual declarado (exceptuándose las asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez) o de acuerdo a los registros del Banco de Previsión Social (BPS), los hogares beneficiarios fueron elegidos en base a un puntaje determinado como combinación de un conjunto de características de los integrantes del hogar y de la vivienda y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios (Índice de Carencias Críticas<sup>21</sup>). Este indicador, permite aproximar el nivel de bienestar mediante variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante y que no estén tan sujetas a variaciones cíclicas como el ingreso. Ingresaron en el programa aquellos hogares cuyo puntaje supera un umbral que varía por región (Montevideo, Interior Urbano y áreas rurales)<sup>22</sup> (Amarante y Vigorito, 2010: 419).

De acuerdo con Arim et al (2009: 16), consideradas globalmente, las transferencias de ingresos representan entre un 9 y un 10% del PIB, con un claro predominio de las jubilaciones y pensiones, que dan cuenta del 90% de este gasto. Dentro de éstas, el Ingreso Ciudadano, representa entre el 0.1 y 0.4% del PIB en los años de implementación.

<sup>20</sup> Este es el valor a marzo de 2005, siendo ajustado cuatrimestralmente en base a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC)

<sup>21</sup> Algunos de los elementos evaluados fueron: el número de integrantes del hogar, la existencia de menores de 5 años y de adolescentes entre 12 y 17 años, promedio de años de educación de los adultos. También fue considerado: el acceso o no a servicio sanitario, el hacinamiento, la calidad en que se ocupa la vivienda (Amarante et al, 2007).

<sup>22</sup> Adicionalmente, cuando el programa se lanzó en mayo de 2005, se eligieron zonas carenciadas y en las mismas se realizó un relevamiento complementando el formulario de inscripción y de visita. Este procedimiento abarcó 12.000 hogares (Amarante et al, 2007: 5).



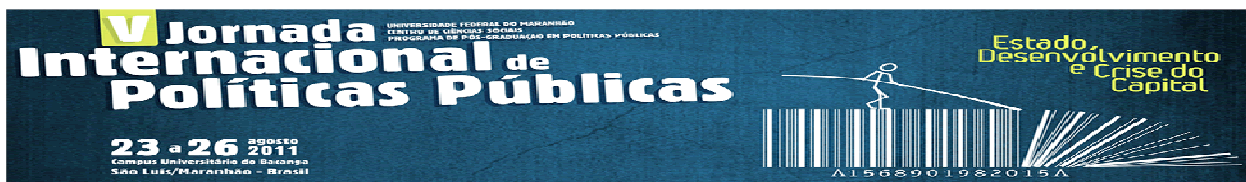
El PANES alcanzó a 84.000 hogares, de los cuales 74.500 hogares (338.000 personas), cobraban el Ingreso Ciudadano. Este proveyó un suplemento de ingreso a cerca del 9% de los hogares del país, incluyendo a más de la mitad de los hogares en indigencia (Arim et al, 2009: 20). Presenta un sesgo marcado hacia el interior del país, dado que el 75% de los beneficiarios está localizado fuera de Montevideo (Amarante et al, 2007: 6-8).

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó un Plan de Equidad (PE) que comenzó a implementarse en enero de 2008. Abarca a los beneficiarios del PANES, pero su población objetivo es considerablemente más amplia. Integra diversos componentes y amplía las políticas de transferencias de ingresos a partir de modificar los dispositivos existentes. Reformula el sistema de asignaciones otorgando una transferencia de ingresos a los hogares con menores de 18 años que asisten al sistema educativo y realizan los controles médicos y presentan condiciones de vulnerabilidad social, las cuales son evaluadas mediante un sistema de puntaje que combina un conjunto de características del hogar. En este nuevo régimen, se amplía el monto de la prestación y se utiliza una escala de equivalencia. La prestación es escalonada con el objetivo de incentivar la asistencia a la enseñanza media. Por otro lado, define un subsidio a la vejez, para la población de 65 a 69 años en condiciones de privación. A esto se suma una transferencia de alimentos, cuyo monto es ampliado y está destinada al 10% de los hogares con menores a cargo (Arim et al, 2009: 21-22).

#### **IV. APORTES Y LIMITES DEL INGRESO CIUDADANO**

El IC *permitió la cobertura de sectores de población antes parcial o totalmente excluidos* de las políticas sociales. Arim et al (2009: 25-26,35) entienden que si bien el alcance del sistema de protección social en Uruguay era relativamente alto en el contexto latinoamericano, antes de la introducción de las reformas se observaban vacíos en la cobertura. Aproximadamente un 20% de los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles no percibían transferencias. El PANES redujo esta cifra a la mitad y el PE incorporó un conjunto de transferencias de origen no contributivo y de carácter permanente cuya finalidad es funcionar como sostén de recursos para los hogares de menores ingresos. El cambio en el régimen de asignaciones familiares, la instauración de la transferencia para los adultos de 65 a 69 años y la consolidación de la Tarjeta Alimentaria, llevaron la cobertura de la red pública de protección a niveles cercanos al 95%. De acuerdo a los autores, la falta de cobertura afecta al 5% de los hogares que se ubican en los primeros dos deciles, fundamentalmente los hogares





con adultos jóvenes con problemas de desempleo persistente o alta informalidad y que no tienen menores a su cargo.

Un segundo aspecto destacado en distintas evaluaciones realizadas sobre el IC, refiere a que el mismo tuvo una *adecuada focalización*. Señalan Amarante et al (2007) que el 78.3% de los beneficiarios del PANES se ubica en el primer quintil de ingresos y 17.4% en el segundo. De esta manera, el 96% de los beneficios estaría localizado en el 40% de la población de menores ingresos. En el año 2006, el 53.4% de los hogares indigentes y el 23.3% de los hogares pobres recibió el IC, lo que pone de manifiesto que la población atendida por el plan se acercó a su población objetivo. Con respecto a la cobertura, se destaca que un porcentaje de la población objetivo no fue incluida en el plan, lo que obedece en parte a errores de focalización y en parte a que dichos hogares no solicitaron su inclusión en el plan, lo que podría indicar una debilidad en la estrategia de implementación de la intervención (Amarante y Vigorito, 2010: 422)<sup>23</sup>.

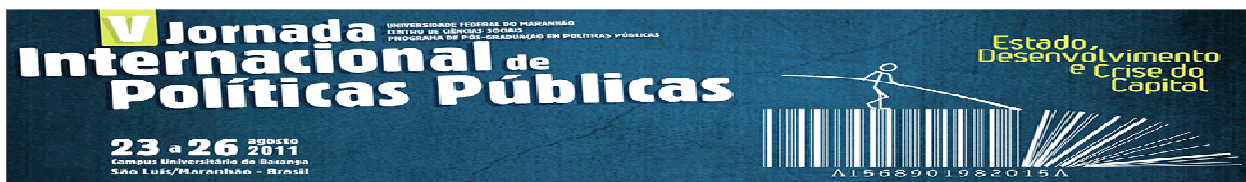
Junto a la cobertura, es necesario valorar la *calidad de las prestaciones*, esto es, en que medida las mismas son suficientes o no para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios. Las evaluaciones indican que la prestación incidió significativamente en la indigencia y si la transferencia no hubiese existido en 2006 su incidencia hubiera sido un 30% mayor. Sin embargo, debido a la alta focalización del programa y al monto mensual de la transferencia, su efecto sobre el alivio de la pobreza fue muy escaso (1,4%) (Amarante y Vigorito, 2010: 425). Tampoco se observan impactos en lo que hace a la desigualdad, la que se reduce mínimamente. El índice de Gini antes de las reformas es de 0,47 y baja a 0,46 con el PANES y se mantiene con el Plan de Equidad (Arim et al, 2009: 29-30).

Otra forma de analizar los resultados de las transferencias monetarias, es a través de la participación de estas prestaciones en el ingreso de los hogares más pobres. Los ingresos laborales en el primer decil de la distribución, cayeron entre 1991 y 2007 a menos de 40% siendo su participación al inicio del período de casi 60%. En contraste, aumentaron las transferencias contributivas y no contributivas que en 1991 apenas superaban el 10% a más del 40%. De esto surge que las transferencias están siendo decisivas en la composición del ingreso de los hogares más pobres (Moreira y Delbono, 2010: 108).

Señalan Vigorito y Amarante (2010: 426) que la *evaluación de impacto* del PANES abarcó dimensiones tradicionalmente presentes en la literatura sobre evaluación de políticas (comportamiento laboral, asistencia escolar, bienes durables) y otras dimensiones relevantes

---

<sup>23</sup> Las contradicciones derivadas de las políticas focalizadas y en particular de los PTC, fueron señaladas en Baráibar, 2009.



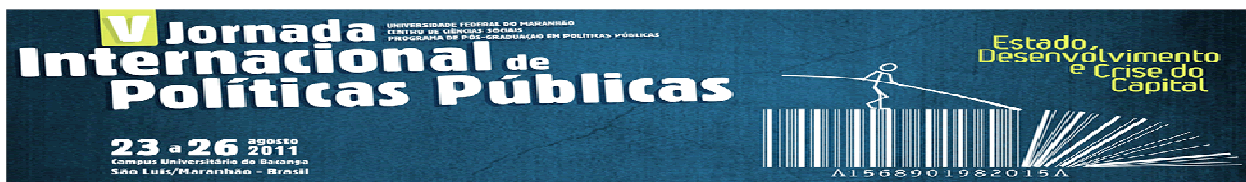
desde el punto de vista de la autonomía de las personas (participación, derechos, decisiones intrahogar, salud, opiniones, entre otras) y que la intervención diseñada pretendía afectar.

En materia de asistencia a centros educativos y trabajo infantil, las estimaciones realizadas señalan que el PANES no parece haber tenido efectos significativos en la asistencia a centros educativos. Tampoco se registran efectos en materia de trabajo infantil y adolescente fuera del hogar. Los impactos del PANES en materia de salud de sus beneficiarios radicaron en un aumento de los controles de salud de los niños menores de 5 años y en el incremento de los controles dentales realizados por las mujeres adultas, aunque no es posible saber en qué medida se trata de cambios transitorios o permanentes (Amarante y Vigorito, 2010: 427).

El PANES no generó efectos no deseados en relación a la participación laboral. Señalan Mirza et al (2010: 76, 99) que en el caso uruguayo, el descenso de la tasa de desempleo entre el 2005 y 2009 (pasando de casi 14% al 7%), también se expresó en los segmentos poblacionales de menores ingresos y en situación de pobreza. La tasa de desocupación del primer quintil de ingresos, acompañó la tendencia de reducción de la tasa media. Esto permite afirmar que el PANES, no provocó una “huida” del mercado de trabajo. De acuerdo a los autores, las transferencias monetarias operan como un complemento al ingreso familiar, más o menos permanente y a resguardo de las oscilaciones del mercado de empleo. Sirven para cubrir mínimos indispensables para sobrevivir y en ningún caso parecieran obturar la voluntad de obtener mejores ingresos por la vía del trabajo, sea este formal o informal.

Señalan Amarante y Vigorito (2010: 427), que en la primera encuesta de seguimiento, se encontró que el PANES no alteró las condiciones habitacionales estructurales de los hogares, ni se registraron efectos positivos en la acumulación de electrodomésticos y otros bienes durables. Sin embargo, en la segunda encuesta se detectó un efecto positivo sobre las condiciones de la vivienda, lo que de acuerdo a las autoras, podría relacionarse con la temporalidad de los pagos del IC.

Además de dos encuestas específicas para los beneficiarios del PANES, fueron también encuestados, postulantes no beneficiarios. De esto surge, que no se detectaron diferencias entre el conocimiento de derechos de los participantes del PANES y el grupo de control. Tampoco se detectaron efectos significativos sobre la situación actual y futura del hogar entre los participantes del PANES y el resto, y la apreciación sobre la situación del país no difiere entre ambos grupos. Sin embargo, se detecta un mayor optimismo entre los hogares participantes del PANES acerca del futuro del país, así como una mayor aprobación de la gestión del gobierno en relación al anterior (Amarante y Vigorito, 2010: 427).



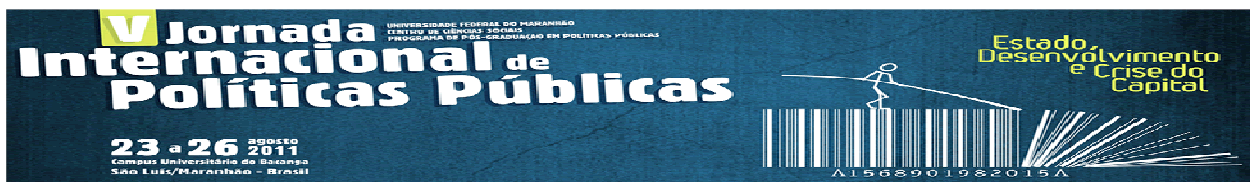
En suma, el PANES no cumplió otros objetivos más ambiciosos que se había propuesto, destacándose una brecha entre la magnitud de los objetivos del PANES, su carácter temporario y los dispositivos desplegados. Se preguntan las autoras si aún con un funcionamiento óptimo del programa es posible alcanzar objetivos de inclusión social en un lapso de tres años, con una población objetivo en condiciones de privación extrema (Amarante y Vigorito, 2010: 429).

A diferencia de la enorme mayoría de los PTC, el IC culminó una vez finalizado el plazo originalmente definido lo que se sustentó en que la atención a la emergencia social debería dar paso al desarrollo de una red de protección social, que se articulara con la reforma a las políticas estructurales que desde 2005 comenzaron a diseñarse e implementarse (Mirza et al: 2010: 71, 80) El PANES fue la base para la *expansión del sistema de protección social* tradicional. En lugar de extender los beneficios y las prestaciones diferenciadas para quienes no contaban con capacidad contributiva creando sistemas asistenciales paralelos, se propició una expansión de la cobertura de la protección social de base contributiva mediante la incorporación de los grupos tradicionalmente excluidos (Arim et al, 2009: 5, 36). De esta manera, el PANES y el nuevo sistema de Asignaciones Familiares han implicado una redefinición del sistema de transferencias, y más en general, del sistema de protección social con la incorporación de las transferencias condicionadas como parte de la estructura de la protección y no solo como un instrumento coyuntural de la arquitectura social.

## V. CONCLUSIONES

En este apartado final interesa plantear algunas consideraciones surgidas a partir del análisis del IC pero que lo trascienden, referidas a las características de los PTC y a los debates políticos que los mismos instalan, de manera de evitar el encandilamiento y la complacencia.

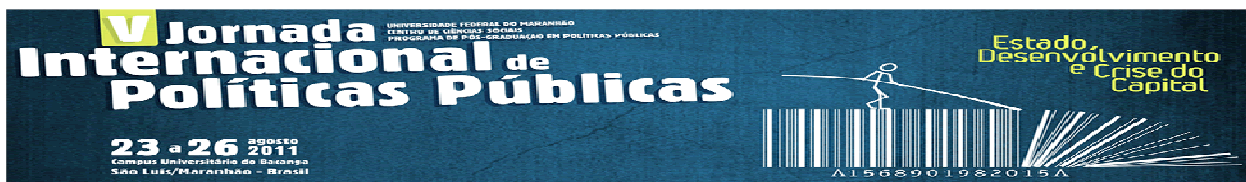
En primer lugar, es necesario destacar la contribución de las transferencias de renta para las personas beneficiarias. Constituyen posibilidades de mejora de las condiciones de vida de poblaciones que no disponen de otras rentas. Dada la inestabilidad de los ingresos laborales, las transferencias se convierten en la única protección segura para la familia. Los hogares cuentan con estos recursos, que son pocos, pero –al menos, estables (Baráibar, 2009). Dicho esto, resulta importante analizar las tensiones instaladas a partir de estos programas y colocar las evaluaciones de los mismos dentro del contexto más general en que se ubican, visualizando las posibilidades y limitaciones para alcanzar los objetivos planteados.



Un aspecto destacado, refiere a los *mecanismos de focalización* utilizados por los PTC. De acuerdo a Amarante y Vigorito (2010), se trata de mecanismos relativamente novedosos que han utilizado las características de los hogares para aproximarse a un índice de bienestar del hogar, con el objetivo de evitar los problemas de subdeclaración inherentes a las declaraciones de ingresos. En muchos casos, los mecanismos de selección incluyen una etapa de selección a nivel geográfico y otra a nivel de hogares y su utilización ha sido resaltada como una de las fortalezas de las nuevas intervenciones que resultan más eficientes en la identificación de la población objetivo. También señalan las autoras que la aplicación de estos mecanismos implica requerimientos técnicos y administrativos y que ha sido criticada por sus efectos de estigmatización sobre la población objetivo.

Los PTC se ubican dentro de las estrategias de superación de la pobreza y si bien han significado un aumento del ingreso de los hogares beneficiarios, sus resultados han sido *poco significativos en términos de la incidencia de la pobreza y la desigualdad de ingresos*, dado que son altamente focalizados y las transferencias son bajas (Draibe y Riesco, 2009: 53). Señala la CEPAL (2009) que el impacto de las transferencias sobre los indicadores de pobreza, se ha hecho sentir en particular en la brecha de la pobreza (distancia entre el ingreso per cápita y el costo de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas) y severidad de la pobreza (desigualdad entre los pobres). Las transferencias logran acercar a los más pobres a la línea de pobreza, pero no necesariamente superarla. Por otro lado, se está ante programas que aún cuando declaren orientarse a superar la pobreza, *no cubren a la totalidad de la población pobre* de América Latina. En 2009, alrededor de 190 millones de personas vivían en la pobreza, de ellas los PTC beneficiaban a 101 millones. Esto significa que hay margen para ampliar estos programas y llegar a más familias que no logran por sus propios medios satisfacer sus necesidades básicas (CEPAL, 2009).

Los PTC emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la *oferta pública de servicios*, fomentando el desarrollo de capacidades. De acuerdo a Draibe y Riesco (2008: 25, 33-36, 53), es en la dimensión del aumento del capital humano donde los resultados de los PTC se muestran en la mejor de las hipótesis, difusos. Estos programas registran resultados positivos tan solo en lo que se refiere a la matrícula y asistencia a la escuela y asistencia regular a los servicios de salud. Más aún, tales resultados apenas son significativos para los países y grupos de personas que previamente utilizaban escasamente estos servicios sociales básicos. No se observan impactos en los logros educativos. En el caso de los que presentaban tasas altas de utilización, poco efecto tuvo el PTC. Con pocas excepciones, no se registraron impactos de mejora de la salud de la población, del nivel

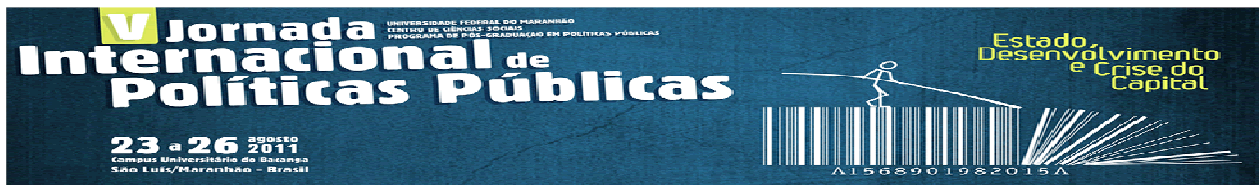


nutricional de los niños o del progreso y aprendizaje escolar. Para los autores, estos resultados, desafían los supuestos de los PTC, en particular el referido a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano.

Como otra de sus características básicas, los PTC fomentan la corresponsabilidad de las familias beneficiarias y dentro de éstas de las *mujeres*, apuntando a maximizar el impacto de las intervenciones en el capital humano y a afianzar su autonomía al interior del grupo familiar. Existen evaluaciones que indican que las madres han incrementado su autoestima y confianza y que la participación en los programas ha contribuido a romper el aislamiento y ha favorecido la constitución de redes sociales de apoyo. A su vez, los PTC han sido criticados porque tenderían a reproducir el papel doméstico que habitualmente se les ha asignado y que la visión de género, solamente es incorporada desde un rol instrumental (Villatoro, 2007).

Otro de los aspectos característicos de los PCT, refiere a la utilización del *condicionamiento*. La corresponsabilidad no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los programas, sino también a que los beneficiarios sean los protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida y egresar de los programas asistenciales. Se ha señalado que la utilización del condicionamiento, -entre otros aspectos-, podría ser considerada necesaria en términos de ganar apoyo de otros sectores sociales para programas anti – pobreza. Las condiciones se justificarían en vistas a que los pobres asuman la responsabilidad de sus vidas y se desprendan de la dependencia del estado paternalista (Villatoro, 2007). Vale preguntarse si estas exigencias, no terminan por reforzar la representación de la pobreza como el resultado de la falta de esfuerzo o de la irresponsabilidad personal, aislada de la dinámica social de la que son parte y que explica sus condiciones de vida. Señalan Mirza et al (2010: 83) que el debate en torno al cumplimiento de las contrapartidas, no remite tan solo a los aspectos instrumentales, también refiere a la dimensión ética por cuanto se trata de poner en cuestión la pertinencia o legitimidad de la obligatoriedad de las condicionalidades para recibir determinadas transferencias monetarias. Las contrapartidas obligatorias, suponen atribuirle a las familias negligencia, desidia o falta de interés en la educación y salud de sus hijos o hijas.

Otro elemento a analizar refiere al *egreso de los PTC*. Señala Villatoro (2007) que existe ambigüedad en los límites de permanencia de los programas, presentándose una tensión que se deriva de la propia dualidad de propósitos de los PTC. Un mecanismo de egreso basado en la superación de la pobreza tiende a generar problemas para la acumulación de capital humano en el largo plazo. A su vez, se señala que un mecanismo de

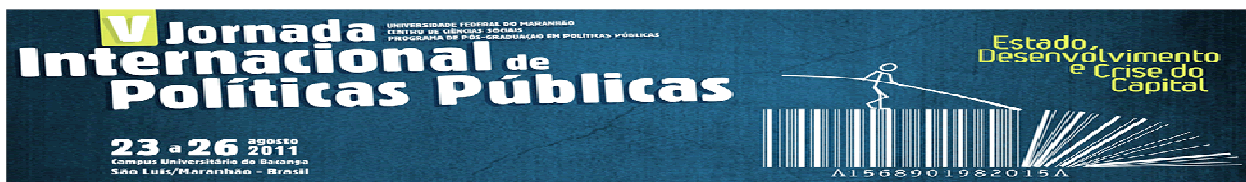


egreso una vez que las familias superan cierto umbral de ingresos sin límites de tiempo, corre el riesgo de creación de dependencia. Dada la inestabilidad de los ingresos laborales, las familias podrían preferir no elevar la renta con un empleo incierto, para después perder las transferencias.

La discusión sobre los criterios de egreso se encuentra atravesada por distintos discursos que dan sentido a la política social y que deben ser debatidos. Señala Villatoro (2007) que para algunas perspectivas, la transferencia de renta debería ser concebida como un derecho ciudadano y su continuidad tendría que ser garantizada porque respondería a una exigencia ética que cumple con los principios de la protección de los derechos humanos. Asimismo constituiría un paso en la afirmación de un estado de bienestar social. Otros autores, han indicado que los programas corren el riesgo de crear incentivos perversos contra el empleo, lo que indica la preocupación por la dependencia que se puede generar entre las familias.

Para finalizar, interesa señalar otros aspectos que coloca la evaluación de los PTC. Estos han llegado a constituirse en los principales instrumentos de reducción de la pobreza en una buena parte de los países de América Latina. Sin embargo, la evidencia indica que si el objetivo es avanzar a sociedades sustantivamente menos pobres y desiguales, el foco tiene que estar puesto fundamentalmente en el afuera de estos programas.

De acuerdo con Paz (2010), las cuestiones de cómo se reparten los frutos del crecimiento son tan importantes para atacar la pobreza, como las estrategias para hacerlo. Es necesaria la consideración de los determinantes de la pobreza y la desigualdad. El ingreso primario de los hogares, obtenido a partir de la participación en el mercado de trabajo y de la propiedad de diversos activos, es la fuente principal de las grandes inequidades que registra la región y que la sitúan como la más desigual del mundo. La excesiva concentración de la propiedad, el insuficiente funcionamiento de los mercados de trabajo y su segmentación producen y reproducen la desigual estructura de oportunidades. Los avances de los últimos años en materia de crecimiento económico y participación más activa del Estado en el área social, no han modificado sustancialmente las características de funcionamiento del mercado de trabajo ni sus grandes desigualdades (CEPAL, 2009). En sociedades donde el empleo precario e informal absorbe más de la mitad de la población ocupada, estos problemas no pueden quedar fuera de la discusión de la pobreza y de los programas orientados a actuar sobre ella. ¿A qué tipo de empleos se espera que arriben los niños y jóvenes destinatarios de los PTC?

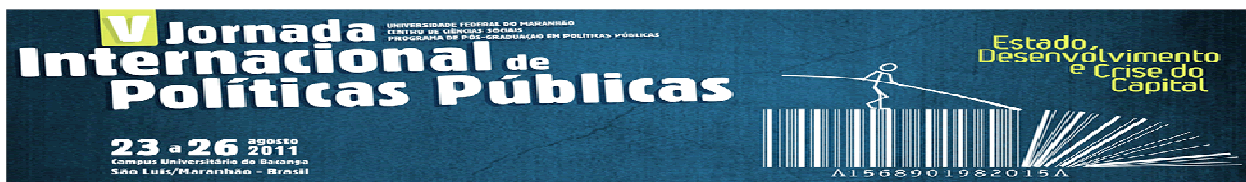


Asimismo conviene recordar que es recién en los últimos años, que la mayoría de los países ha presentado una incipiente tendencia hacia una menor concentración del ingreso (CEPAL, 2010). La desigualdad no disminuyó en la región durante la puesta en marcha y ejecución de los Programas de Transferencia Condicionada (Paz, 2010).

Junto a esto – y en función de las distintas realidades nacionales-, resulta imprescindible profundizar los debates sobre los servicios públicos, cuya asistencia se exige como contrapartida para el cobro de la transferencia. En algunos países los problemas de cobertura son relevantes, pero no así en otros. Señala Paz (2010) que cuando existen problemas de oferta en los servicios de educación y salud, los PTC puede constituirse en un castigo a los más pobres: si no hay oferta de servicios, no se hace el programa en el área, lo que implica que los pobres no cuentan con servicios públicos (una obligación del Estado) y no tienen acceso al programa por no cumplir con las condicionalidades. Además, si el aumento de la demanda por estos servicios no va de la mano del aumento de la oferta, puede comprometerse la calidad global de la atención. Para alcanzar los objetivos planteados por los PTC, es necesario ocuparse del tipo de servicios que reciben los que están dentro de las estructuras educativas, sanitarias y nutricionales, con el fin de avanzar a sociedades más igualitarias.

Dentro de esto, merece particular destaque la educación. Señala la CEPAL (2010) que la región no ha logrado transformar el sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Las condiciones socioeconómicas de los hogares, junto con la educación formal alcanzada por los jefes y jefas de hogar, resultan determinantes de las diferencias en los resultados del aprendizaje y la progresión en el sistema educativo, lo que muestra que el sistema educativo no logra cumplir con disociar los logros de los niños y jóvenes de las condiciones diferenciales con que llegan a dicho sistema. A ello se suma el acceso a servicios de enseñanza de menor calidad relativa, lo que refuerza la desigualdad de las trayectorias de aprendizaje. La segmentación no se da solo en los años de escolaridad, sino también en los aprendizajes efectivos. Muy poco aporta a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza el que el niño asista a la parte inferior de un sistema educativo segmentado (Paz, 2010). Y esta disparidad en el desarrollo de capacidades, no solo se relaciona con los logros educativos, sino también con los mercados laborales que constituyen fábricas de segmentación en niveles de productividad, acceso al bienestar y a derechos sociales (CEPAL, 2010).

De acuerdo con Mirza et al (2010: 100) la expansión en cantidad y calidad de servicios de educación y salud de acceso universal, se transforma en un gran desafío. De lo



contrario podría avanzarse hacia un modelo corporativo estamental o un universalismo limitado coexistiendo con programas que atiendan las capas más vulnerables desde criterios de focalización ponderada, lo que no contribuye a consolidar democracias incluyentes.

Señalan Draibe y Riesco (2009) que si los PTC han venido para quedarse, entonces queda avanzar para que se integren en los sistemas generales de protección social. Estos programas no pueden ser concebidos como sustitutivo de otros programas sociales, sino como la “puerta de entrada” al sistema general de protección social. En éste, ocuparían un lugar propio y determinado, pero ni el central ni el único, en la estrategia de superación de la pobreza.

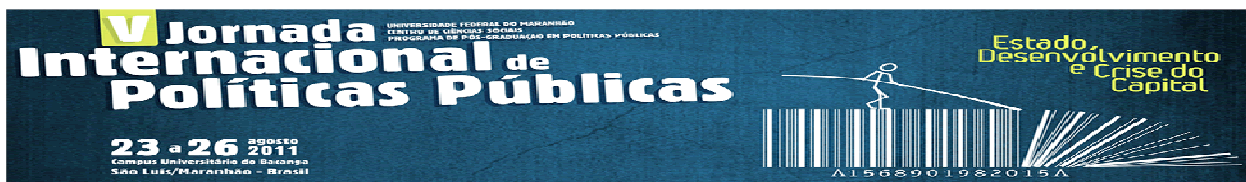
Es preciso evitar dos riesgos posibles de surgir a partir de estos programas. Por una parte, el riesgo del encandilamiento y la complacencia. Estos programas algo han mejorado las condiciones de vida de la población beneficiaria, pero esta población continúa siendo pobre y las sociedades continúan siendo muy desiguales. En este sentido, la valoración de los programas tiene que ser hecha analizando la realidad de partida pero fundamentalmente la situación que cada sociedad aspira construir. Si el objetivo es algo más que volver menos pobres a los muy pobres, es necesaria una mirada que trascienda exclusivamente a los pobres y a las políticas focalizadas. De lo contrario, puede darse el segundo de los riesgos y es el de “fetichizar” estos programas, de derivar de los mismos la superación de la pobreza y creer que no alcanzar estos objetivos se explica por problemas al interior de la propia política. Los límites y las dificultades en continuar avanzando en la reducción de la pobreza y la desigualdad, se ubican fuera de los programas que expresamente declaran su pretensión de superarlas.

Es necesario mirar los regímenes de bienestar en los que los PTC se inscriben, analizar las modalidades de presencia del Estado, las configuraciones familiares y el funcionamiento del mercado de trabajo y las modificaciones y acciones que es preciso realizar en estas esferas. En este sentido, se comparte con Barba (2009) quien señala que los estados de la región deben retomar el camino hacia la universalización de la protección social, vinculada con derechos ciudadanos, que favorezcan la reducción de la desigualdad social imperante.

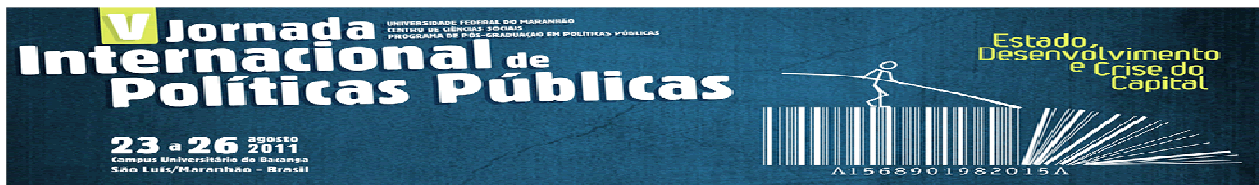
## REFERÊNCIAS.

- AMARANTE, V.; ARIM, R.; VIGORITO, A. *Metodología para la selección de participantes en el Plan de Emergencia Social*. Mimeo. 2005. Disponible en: [www.mides.guy.uy](http://www.mides.guy.uy)





- AMARANTE, V.; BURDIN, G.; VIGORITO, A. **Evaluación cuantitativa del impacto del PANES. Primer informe de avance.** Montevideo, Uruguay. Mimeo. 2007.
- AMARANTE, V.; VIGORITO, A. **Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay.** In: SERNA, M. (coordinador): *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate.* Montevideo, Uruguay. CLACSO, Departamento de Sociología/Facultad de Ciencias Sociales, 2010.
- ARIM, R.; CRUCES, G.; VIGORITO, A. **Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión.** Serie Políticas Sociales N° 146. Santiago, Chile: CEPAL, 2009.
- BARAIBAR, X.; **Avance Insuficiente: el caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay.** In: *Revista de Políticas Públicas* v.13, N° 2. Programa de Pos – Graduación en Políticas Públicas. Universidad Federal do Maranhão. 2009.
- BARBA SOLANO, C.; **Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social.** In: BARBA SOLANO, C.; ORDOÑEZ, G.; VALENCIA, E.; (coordinadores): *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América.* Guadalajara, México. Universidad de Guadalajara y El Colegio de la Frontera Norte, 2009.
- CEPAL **Panorama Social de América Latina, 2009.** CEPAL. Disponible en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl). 2009.
- CEPAL **Panorama Social de América Latina, 2010.** CEPAL. Disponible en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl). 2010.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. **El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo.** Fundación Carolina, Documento de Trabajo N° 31, 2009. Disponible en: [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)
- INSTITUO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE) **Estimación de la Pobreza por el método de ingreso.** 2011. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- MIRZA, CH.; LORENZELLI, M.; BANGO, J. **¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina?. La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR.** Fundación Carolina, Avances de Investigación N° 36, 2010. Disponible en: [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)
- MOREIRA, C; DELBONO, A. **De la era neoliberal a la reemergencia de la “cuestión social”.** In: MANCEBO, ME; NARBONDO, P. (Coordinadores): *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos.* Montevideo, Uruguay. Editorial Fin de Siglo – ICP – CLACSO, 2010.



- PAZ, J.A.; ***Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región.*** Buenos Aires, Argentina. Colección CLACSO – CROP, 2010.
- SERRANO, C. ***La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina.*** Serie Mujer y Desarrollo N<sup>o</sup> 70. Santiago, Chile: CEPAL, 2005.
- VILLATORO, P. ***Las transferencias Condicionadas en América Latina: luces y sombras.*** CEPAL, Disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl). 2007.