

PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS, POBREZA
Y DESARROLLO: UN ANÁLISIS
COMPARADO DE BOLSA
FAMILIA (BRASIL) Y
PROSPERA (MÉXICO).

Yasmín Salgado-Hernández

Instituto Nacional de Desarrollo Social
México

Óscar Martínez-Dorantes

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Monika Meireles

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Yasmín Salgado-Hernández
Óscar Martínez
Monika Meireles

Programas de transferencias monetarias condicionadas, pobreza y desarrollo: un análisis comparado de Bolsa Familia (Brasil) y Prospera (México).

Resumen

Brasil y México son pioneros en el diseño y aplicación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. En este documento se estudia su experiencia en el combate a la pobreza, especialmente mediante el análisis comparativo de los Programas Bolsa Familia en México y Desarrollo Humano Oportunidades (actualmente Prospera) en Brasil, respectivamente. La evaluación de estos programas se enmarca en la discusión sobre estrategias de desarrollo, y es guiada por los aportes del Estructuralismo Latinoamericano, principalmente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de algunos elementos del debate marxista de la región. De esta manera, se busca explicar el papel de estos programas en el combate a la pobreza y su incorporación en una estrategia de desarrollo nacional más amplia, con especial atención al entorno político en el cual fueron implementados.

Palabras clave: Desarrollo, Pobreza, Transferencias Monetarias Condicionadas.

Clasificación JEL: B50, O15, O17, O20

Conditional Cash Transfer Programs, Poverty, and Development: A comparative analysis of Bolsa Familia (Brazil) and Prospera (Mexico)

Abstract

Brazil and Mexico are pioneers in the design and implementation of conditional cash transfer programs in Latin America. This paper examines their experience in combating poverty, through the comparative analysis of Bolsa Familia in Brazil and Oportunidades (nowadays called Prospera) in Mexico. The evaluation of these programs is framed in the discussion on development strategies and is guided by the contributions of Latin American Structuralism, mainly from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), and from some elements of the Marxist debate of the region. In this sense, the aim is to explain the role played by each of the programs mentioned in the fight against poverty and its incorporation into a broader national development strategy, with special attention to the political environment in which they were implemented.

Keywords: Development, Poverty, Conditional Cash Transfers.

JEL Classification: B50, O15, O17, O20

Programmes de transferts monétaires conditionnels, pauvreté et développement: analyse comparative de Bolsa Familia (Brésil) et de Prospera (Mexique)

Résumé

Le Brésil et le Mexique sont des pionniers dans la conception et la mise en œuvre de programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique latine. Cet article examine leur expérience en matière de lutte contre la pauvreté, à travers l'analyse comparative de Bolsa Familia au Brésil et d'Oportunidades (aujourd'hui appelé Prospera) au Mexique. L'évaluation de ces programmes s'inscrit dans le débat sur les stratégies de développement et est guidée par les contributions du structuralisme latino-américain, principalement de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), et de certains éléments du débat marxiste de la région. En ce sens, l'objectif est d'expliquer le rôle joué par chacun des programmes mentionnés dans la lutte contre la pauvreté et son intégration dans une stratégie de développement nationale plus large, en accordant une attention particulière à l'environnement politique dans lequel ils ont été mis en œuvre.

Mots-clés: Développement, pauvreté, transferts monétaires conditionnels.

Nomenclature JEL: B50, O15, O17, O20

Artículo de Investigación

Programas de transferencias monetarias condicionadas, pobreza y desarrollo: un análisis comparado de Bolsa Familia (Brasil) y Prospera (México).

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Recepción de artículo: 10/10/2017
Concepto de evaluación: 23/11/2017
Aceptación de artículo: 18/12/2017

Yasmín Salgado-Hernández*
Instituto Nacional de Desarrollo Social, México

Óscar Martínez-Dorantes
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Monika Meireles
Universidad Nacional Autónoma de México, México

INTRODUCCIÓN

La pobreza ha sido un negativo común denominador en los países latinoamericanos y para combatirla se han aplicado una diversa gama de políticas, principalmente a partir del declive del llamado Estado Benefactor. La gradual desarticulación del sistema de protección social anterior abrió el proficuo debate sobre la *universalidad* o *focalización* de las políticas sociales. En este contexto, los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido una importante herramienta para el combate a la pobreza en América Latina. Dichas políticas se definen como aquellas por medio de las cuales se entregan a los beneficiarios transferencias monetarias directas y se establecen condicionalidades centradas en la asistencia a la escuela de los niños y adolescentes, y a los controles de salud, buscando con eso, transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas de las familias más vulnerables.

Dado que Brasil y México son pioneros en el diseño y aplicación de programas de transferencias monetarias condicionadas, en este documento se estudia la experiencia de estos en el combate a la pobreza, especialmente mediante una evaluación del Programa Bolsa Familia, para el caso de Brasil, y del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, actualmente Prospera, para el caso de México.¹ De esta manera se trata de explicar el papel que juega cada uno de los programas citados en el combate a la pobreza y en el desarrollo

¹ Para efectos de la presente investigación se hará referencia al Programa Bolsa Familia y al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, haciendo uso de la forma coloquial con que se conocen, siendo esta, "Bolsa Familia" y "Oportunidades".

* Autor para correspondencia

Correos electrónicos: yasmín.salgado@indesol.gob.mx, oscar_ito@comunidad.unam.mx, momeireles@iiec.unam.mx

económico de dichos países, poniendo especial atención al entorno político en el cual fueron implantados.

Por lo anterior, del conjunto de políticas que existen para el combate a la pobreza, este trabajo se enfoca en dos programas pertenecientes a las llamadas transferencias monetarias condicionadas, a saber, el programa Bolsa Familia y el programa Oportunidades, el primero de ellos aplicado en Brasil y el segundo en México, ambos con origen en la primera mitad de los años 90's, y aunque al principio no fueron integradas con las asignaciones familiares contributivas, después se establecieron mecanismos de coordinación (Schwarzer y Bertranou, 2014). Se han elegido estos dos programas por la similitud que históricamente han presentado los dos países en materia de niveles de pobreza, pero también por los contrastes que se encuentran en los resultados de la aplicación de transferencias monetarias condicionadas en años recientes, principalmente después de la crisis *subprime*. Para el caso de Brasil, se puede hablar de avances en cuanto a la disminución de la pobreza, contrario a la experiencia de México, que de acuerdo con cifras oficiales tiene más de 50 millones de personas en condiciones de pobreza (CONEVAL, 2017). Lo anterior nos hace pensar que la forma en que estos programas impactan en el combate a la pobreza y en la mejora de la distribución del ingreso se encuentra definido por el entorno, principalmente político, en el que se implementaron estos programas. Además, su eficiencia y alcance está condicionada también por la existencia - o no - de estabilidad económica, del papel del Estado en la economía y de cuan vulnerable es el país al impacto de los choques externos.

El análisis de ambos casos se realiza principalmente influenciado por los trabajos de la corriente teórica estructuralista y con base en algunas aportaciones del marxismo contemporáneo latinoamericano, a fin de ampararnos en un marco teórico crítico - pero no dogmático - para llevar a cabo la discusión sobre los programas de combate a la pobreza y su rol en la construcción de alternativas de desarrollo. Así, nos alejamos de la lógica ortodoxa, que sugiere que el crecimiento económico es condición necesaria y suficiente para la superación de la pobreza, dejando de lado factores preponderantes, como la distribución del ingreso, la desigualdad y la exclusión.

Tras esta breve introducción, el trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se discuten algunos aspectos esenciales del debate teórico sobre el desarrollo, el subdesarrollo y la dependencia, justamente para enmarcar en una perspectiva más amplia la evaluación de los resultados de los programas de transferencias monetarias condicionadas en términos de disminución de la pobreza. Con esa misma finalidad, en la segunda parte se incluye el debate sobre el cambio de enfoque en la política social, pasando de la idea de un sistema de seguridad social universal a uno que se rige bajo la lógica de la focalización del gasto social, para, de esta manera, encuadrar la aplicación de la política social en un abordaje histórico. En la tercera parte se presenta una lectura comparada de los resultados del combate a la pobreza en Brasil y México, partiendo, en primer lugar, de la presentación de características más generales de la economía de ambos países, y, posteriormente, en el mismo apartado, se ofrece una breve apreciación de ambas experiencias en el contexto regional latinoamericano. Finalmente, en una cuarta parte, se realiza el análisis específico de los programas Bolsa Familia y Oportunidades, complementándola, a manera de conclusión, con una reflexión encaminada a vislumbrar el futuro de las transferencias

monetarias condicionadas en Brasil y México en un contexto de reedición de las prácticas de austeridad fiscal.

I. SUBDESARROLLO, DEPENDENCIA Y POBREZA

Desde los años 50's surgió la gran producción teórica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual trató de teorizar el desarrollo de América Latina desde una visión general de la región, destacando sus peculiaridades y tratando de explicar los motivos de su subdesarrollo. Además del estructuralismo que tuvo gran auge antes del debilitamiento del Estado Benefactor y que fue de gran influencia en el desarrollo de políticas públicas en la región, existió un amplio desarrollo teórico por parte de las corrientes marxistas de la época y que actualmente siguen con una fuerte producción teórica que brinda una alternativa de análisis a la teoría dominante.

En ese sentido, Aníbal Pinto (1998 [1970]) realiza un análisis relativo a la *heterogeneidad estructural* de los países de América Latina y sus implicaciones. De manera general presenta tres grandes estratos del proceso de industrialización de la región, un estrato primitivo con niveles de productividad e ingresos muy parecidos a los de la economía precolombina, un polo moderno que funciona a niveles de productividad semejantes al promedio de las economías desarrolladas y un polo intermedio que corresponde cercanamente a la producción media del sistema nacional.²

Por medio del análisis anterior, Pinto (1998 [1970]) nos muestra que la productividad en los diferentes sectores de las economías desarrolladas, Estado Unidos e Inglaterra, presenta cierta homogeneidad, mientras que en las economías de América Latina la heterogeneidad entre los sectores de la economía está altamente marcada y parece agudizarse cada vez más. Como es bien sabido, dentro de la lógica estructuralista los países desarrollados funcionan cómo el centro del sistema y los países atrasados quedan relegados a la condición de países periféricos, siguiendo esa misma lógica, Aníbal Pinto (1998 [1970]) encuentra que al interior de los países desarrollados se genera también una especie de periferia interna, lo que no garantiza que todos los habitantes tengan las mismas condiciones de vida ya que existe una marginalidad urbana. Sin embargo, los niveles de pobreza que se encuentran son menores en comparación con Latinoamérica dónde entre el 40 y 50% de la población no recibió los beneficios del crecimiento que tuvo la región gracias al llamado "crecimiento hacia afuera" y después el "crecimiento hacia adentro".

En general, los autores de esta corriente de pensamiento sostienen que la condición periférica de América Latina con respecto a las economías centrales es el factor que propicia la mala distribución del ingreso y como consecuencia los altos niveles de pobreza

² La noción de heterogeneidad estructural en los textos cepalinos clásicos se popularizó como siendo la persistencia de desigualdades en los niveles de productividad de los distintos sectores de una economía periférica. Sin embargo, el concepto entendido en una perspectiva más amplia hace referencia a formas productivas específicas que son resultado de una *sui generis* distribución del poder al interior de esas sociedades. O sea, la heterogeneidad estructural no puede ser acotada únicamente a una cuestión de endeble acceso tecnológico en la producción de determinados sectores o ramas (Meireles, 2015). Como nos enseña Carlos Mallorquín, en el origen mismo del fenómeno se demanda que ese sea visto como la manifestación de las "asimetrías de poder existentes entre las unidades productivas y que en último caso son las que limitan cierto tipo de organización y transformación del proceso de trabajo" (Mallorquín, 2013, p. 96).

en comparación con los países centrales. Así, en atención a esta característica estructural los gobiernos de los distintos países latinoamericanos se dan a la tarea de diseñar y aplicar políticas de asistencia para sectores vulnerables de la población, especialmente aquellos que viven en condiciones de pobreza.

Siguiendo la corriente estructuralista, surge el postulado del llamado “casillero vacío” que muestra básicamente un mapa de cuatro tendencias en las que se clasifican las economías latinoamericanas. Para la construcción de este mapa, se toma como referencia el crecimiento de la economía y lo que Fernando Fajnzylber (1998 [1990]) llama “Equidad” y que se trata de una relación que el autor establece por medio de los ingresos del estrato más rico y el estrato más pobre. Los resultados de este estudio revelan que en América Latina existen economías que logran crecer a un ritmo aceptable – que el autor fija en un crecimiento del 2.4% anual del PIB por habitante – y que llama “Dinámicas”, dentro de las cuales encuentra economías que tienen un nivel de equidad por debajo de lo que él establece como un punto aceptable. Además ubica aquellas que, aunque no son dinámicas tienen un indicador de equidad por encima del punto aceptable y otras que presentan el peor de los casos ya que son economías que no crecen por encima del nivel determinado como aceptable y que al mismo tiempo muestran un nivel bajo de equidad. De acuerdo con lo anterior, Brasil y México coinciden en el cuadrante de economías dinámicas y con un nivel de equidad por debajo del punto aceptable (Fajnzylber, 1998 [1990]).

El análisis precedente, nos introduce a un tema que, aunque no es el objetivo central de esta investigación, se encuentra íntimamente relacionado y representa una de las posibilidades para la superación de la pobreza, la distribución equitativa del ingreso. En ese sentido, las economías latinoamericanas que ya son dinámicas deberían superar la barrera de la desigualdad para encontrarse en el mejor de los casos, en el sendero del crecimiento económico acompañado de una buena distribución del ingreso y no esperando alcanzar un crecimiento sostenido para después proceder a distribuir la riqueza.

Después de la ola de ajustes estructurales posteriores a la crisis de la deuda, surge el llamado *neoestructuralismo*³, que se presenta como un enfoque actualizado del estructuralismo, y que contribuye con inúmeros *insights* interesantes para abordar al fenómeno de la pobreza. Así, el neoestructuralismo puede ser visto como una alternativa al neoliberalismo, esta corriente surge teniendo en cuenta que una de las características de las economías latinoamericanas es la marcada tendencia a la concentración tanto del progreso técnico como del ingreso, ambos procesos son resultado de la heterogeneidad estructural que caracteriza a las mismas. Esto último representa un importante factor que dificulta sobremanera la superación de la pobreza en el marco del neoliberalismo.

3 Corriente del pensamiento de la CEPAL surgida a finales de los años 80's e inicio de los 90's inspirado en el paradigma estructural original. El surgimiento de esta corriente fue incentivado por el fracaso de las políticas de ajuste estructural y las experiencias de desarrollo del sudeste asiático, lo que propició el surgimiento de paradigmas alternativos. El neoestructuralismo busca aportar miradas alternativas que, principalmente por cambios estructurales en la economía se haga posible el desarrollo y crecimiento económico inclusivo, se mejore la inserción de la región en el mercado externo, se incremente la generación de empleo productivo, se reduzca la heterogeneidad estructural y se mejore la distribución del ingreso, buscando equilibrios financieros que sustenten esos cambios estructurales (Bárcena y Prado, 2002).

Al final de los años 80's, las economías latinoamericanas presentaban tres características principales, a saber, se encontraba vigente un patrón de inserción externa que estaba conduciendo a las economías a una especialización empobrecedora, se tenía un patrón productivo desarticulado y que concentraba el progreso técnico y el sistema tenía una incapacidad para reducir la pobreza, resultado de una distribución del ingreso concentrada y excluyente. Para la corriente estructuralista, el subdesarrollo es de origen histórico, endógeno y estructural, contrario al neoliberalismo que argumenta la intervención del Estado como un factor que altera al sistema por medio de la política económica (Sunkel y Zuleta, 1990). Ante este panorama, la corriente neoestructuralista propone que, para lograr la superación y erradicación de la pobreza extrema, el Estado debe tener un papel activo en la economía que contribuya a reducir la heterogeneidad estructural y así disminuir el carácter concentrador del sistema. Es decir, el Estado debería entonces encaminar sus esfuerzos hacia la consecución de una transformación productiva acompañada de medidas redistributivas.

En específico, las acciones recomendadas para el Estado, de acuerdo con Sunkel y Zuleta (1990), aparte de sus funciones básicas (bienes públicos, equilibrio macroeconómico, equidad) y dentro de su capacidad administrativa, serían: a) promoción de mercados no existentes, como el mercado de capital de largo plazo; b) el fortalecimiento de mercados incompletos, como el mercado tecnológico; c) superación o enmienda de distorsiones estructurales como la heterogeneidad estructural; y d) eliminación o compensación de las fallas más importantes del mercado.

La estrategia del “desarrollo desde dentro” contempla la superación de la idea original de Prebisch, ya que se dejan abiertas las opciones de orientar la industrialización desde dentro hacia los mercados interno o externo que se consideren prioritarios o estratégicos, dejando de lado la sustitución de importaciones, y enmarcados en una estrategia de largo plazo, lo anterior en busca de una sólida inserción en la economía mundial. Un aspecto importante y que engloba la agenda neoestructuralista para el desarrollo es la justicia social y la equidad, poniendo énfasis en la erradicación de la pobreza extrema, para lo cual se recomienda actuar en tres áreas de importancia, las cuales son: a) apoyar la producción y productividad, así como los ingresos y servicios sociales, a fin de minimizar el impacto de los problemas externos entre los grupos más pobres; b) disminuir los costos de reubicación de mano de obra asociado a las reformas estructurales; y c) facilitar la buena distribución del ingreso, así como combatir la concentración excesiva de riqueza, una vez que el crecimiento se reanude.

Es importante destacar también que el neoestructuralismo aporta un enfoque desde la óptica de las estructuras y las instituciones. En lo que dice respecto al papel del Estado, esta corriente plantea que más que ser de gran tamaño, o debe tener gran capacidad de gestión y concertación para que su principal función económica sea la de conformar una visión estratégica del proceso de desarrollo. De esta forma, los elementos de análisis traídos por el neoestructuralismo son muy diversos, por lo que es de gran valor para abordar el tema del combate a la pobreza en Brasil y México, tratándolo en un ambiente político definido.

Es bien sabido que, para poder superar la pobreza, un país puede hacerlo por diversas vías. Sin embargo, preferencialmente se busca articular el crecimiento económico y

la reducción de la desigualdad como formas más efectivas de romperse el “ciclo de la pobreza”. Así, como se puede advertir en los argumentos anteriormente expuestos, pareciera que América Latina está atrapada en una dinámica que no le permitirá alcanzar niveles de crecimiento alto y sostenido sin el cual, la vía para superar la pobreza podría ser la reducción de la desigualdad. Esa idea se ve comprometida por la condición de que la distribución del ingreso no se regula por las leyes del mercado, sino que el Estado, implícito en el sistema político, es el que define los derechos de propiedad y, dentro de la dinámica neoliberal, define también que tan libre es el mercado (Robinson, 2011), de esta forma, la distribución de los ingresos está condicionada por el marco legal imperante.

Entre las posturas más radicales sobre la aplicación de programas de combate a la pobreza se puede destacar la de Maristela Svampa (2007), quien realiza un análisis desde el punto de vista de la relación de clases y su evolución desde los años 60's hasta los años 90's y, principalmente, centrando su estudio en las consecuencias de la implementación del modelo neoliberal en el escenario político y los movimientos sociales. La autora resalta que a nivel América Latina el neoliberalismo trajo consigo un aumento de las desigualdades, la concentración económica y la exclusión de varios sectores de la población. En un primer momento, el Estado se vio reducido y se privatizaron los bienes básicos, cuyo resultado fue la agudización de la crisis en la educación, la salud y la seguridad pública. Acto seguido, el intenso proceso privatizador provocó la desaparición de gran parte de las industrias nacionales para dar paso a una *reprimarización*⁴ de las economías latinoamericanas. En tercer lugar, la *desregularización laboral*⁵ se tradujo en un aumento considerable de la informalidad y un modelo laboral más flexible que trajo consigo la precariedad y fue así como finalmente el Estado se vio obligado a crear fronteras de contención de la pobreza por medio de la política social asistencial.

Los aspectos anteriores muestran un avance del modelo neoliberal de manera generalizada, pero es importante destacar que en cada uno de los países latinoamericanos los efectos han sido diferentes, tomando en cada uno de ellos tintes específicos y particulares, por ejemplo, la tendencia a la militarización y criminalización de la pobreza, entre otros. En

4 El fenómeno de la *reprimarización* de las economías latinoamericanas hace referencia al hecho de que el principal sector exportador es el sector primario, después de los años 80's, con la implantación del modelo de sustitución de importaciones y la oleada de actividad industrializadora que prometía generar el progreso técnico y compartir los aumentos de productividad con todos los sectores de la economía, se incrementaron las exportaciones de otros productos, además de los primarios. Podemos encontrar, al final de los años 2000's, una clara tendencia al alza en la exportación de productos primarios, esta tendencia se conoce como reprimarización. Por otro lado, es importante destacar que el principal cliente de estas mercancías ha sido Estados Unidos, seguido por el propio mercado latinoamericano, y otro aspecto a destacar es el hecho de que se está diversificando el universo de mercados a los que llegan las exportaciones primarias latinoamericanas, pero ahora la tendencia es a la concentración por productos. Otro punto importante a tratar es el papel de China en el mercado internacional, ya que ha estado acaparando cada vez más el mercado estadounidense (Herrera y Durán Lima, 2011). En especial sobre la reprimarización de la economía brasileña y la nueva dependencia que se configura con este país asiático, véase Meireles (2016).

5 La desregularización laboral, dentro de las medidas de ajuste estructural, se basó en privilegiar los intereses empresariales, ya que básicamente se enfocan en reducir los costos de despido y facilitar la contratación temporal de trabajadores, es decir, se flexibilizó el mercado laboral, lo anterior evidencia que economías como la mexicana han elegido que la mano de obra barata sea el eje de inserción al mercado mundial, mostrando cierta competitividad internacional a costa de la clase trabajadora. De esta forma, la desregularización del mercado laboral se ha traducido principalmente en exclusión, que se evidencia en la marcada desigualdad. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la legislación del mercado de trabajo en las reformas estructurales que puede ayudar a entender este proceso es el de “La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe” (Lora y Pagés, 1996), además de otro estudio con una visión más crítica es “Desregularización laboral, estado y mercado: Balance y retos sociopolíticos” (Lozano, 1998).

cuanto a la metodología, la evolución del neoliberalismo presentada por Svampa (2007), juega un papel importante en la construcción de la crítica a la aplicación de política social en países latinoamericanos, ya que no se presentan como un factor benéfico que aporte un mecanismo de inclusión social que derive en una mejora en el nivel de vida de los más pobres, sino por el contrario se muestran como un mecanismo que permite contener de manera inmediata los movimientos sociales populares que surgen como consecuencia del modelo extractivista que ha reprimarizado a las economías latinoamericanas. Desde esa perspectiva, la creciente pobreza es un problema que viene a remolque del modo capitalista de producción, y que se ve agravado por la aplicación de políticas neoliberales. Así, la política social se utilizaría para crear “la falsa ilusión de progreso” en las familias pobres y de esa forma evitar la formación y consolidación de movimientos sociales en contra de los efectos negativos vinculados al modelo neoliberal y extractivista.

II. PROGRAMAS SOCIALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: DE LA UNIVERSALIZACIÓN A LA FOCALIZACIÓN

Las políticas sociales universales se enfocan en satisfacer las necesidades de la población en su conjunto, por lo que los programas se diseñan suponiendo una cobertura universal, privilegiando la concepción y ejecución de programas de salud y nutrición, educación, vivienda e infraestructura sanitaria. Después de la crisis de los 80's, organismos como el Banco Mundial promovieron medidas tendientes a concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante los programas focalizados argumentando, principalmente, la regresividad de los programas universales.

La estructura básica de estos programas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad y en edad escolar, con la condición de que estos cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. En los años 90's se presentó un auge en la aplicación de estos programas alrededor de Latinoamérica, pasando de tres países en los que se aplicaban en 1997 a 18 países para 2010.

José Antonio Ocampo (2008) realiza un análisis sobre el debate que ha envuelto la disputa sobre la elección de política social focalizada sobre la universal, por inicio se puede encontrar una reseña de la historia de los programas sociales focalizados. El camino hacia la focalización de los programas sociales no ha sido corto y atiende principalmente al gran ensanchamiento que se dio en el siglo XX de los grandes aparatos burocráticos que demandaban cada vez más recursos para sostenerse (Ocampo, 2008).

La seguridad social en América Latina, así como la educación básica laica, gratuita y obligatoria, fue más importante hasta después de la Segunda Guerra Mundial, dónde su alcance comenzó a ser mayor, pero siempre asociado al trabajo formal, por lo que, a pesar de no ser focalizado, tampoco ha alcanzado a ser completamente universal.

Por otro lado, el Estado se encargó de dirigir el proceso de industrialización en varios de los países de América Latina provocando que la política social favoreciera principalmente a sectores de ingresos medios de la población, continuando con la marginación hacia los

sectores más pobres, sobre todo para el acceso a educación media y sistemas más avanzados de seguridad social. Además, estos sectores de la población se localizaban en zonas rurales, donde el alcance de la política social de carácter universal fue bastante limitado.

En los años 80's y 90's se dio una serie de reformas para hacer frente a la crisis de la deuda, estas reformas fueron promovidas por el Banco Mundial destacando tres puntos principales: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización.

La intención primaria de la focalización fue racionalizar el gasto público y al mismo tiempo diseñar una política social que llegara efectivamente a los sectores más pobres y para tal fin se diseñó el sistema de identificación de beneficiarios el cual fue altamente novedoso. La focalización logró así su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados que fueron diseñados originalmente como mecanismos de emergencia social o como instrumento de la universalización de los servicios educativos, pero su evolución se dio hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres (como los programas Bolsa Familia y Oportunidades), la descentralización se dio principalmente en países de tradición federal más fuerte como Argentina y Brasil, así como en Bolivia y Colombia.

Actualmente, uno de los principales problemas que enfrenta la política social universal en la era neoliberal es que ha perdido su carácter estratégico. De esta forma la universalidad ha dejado de verse como centro de la cohesión social. De acuerdo con Ocampo (2008), dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, la cual se dio de forma paralela al desarrollo del Estado Benefactor, se expresan aspectos como la igualdad, la solidaridad y la no discriminación destacando la búsqueda del progreso social como un concepto más amplio de la libertad.

De acuerdo con la CEPAL (Ocampo 2008), existen cuatro "principios de política social": el de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero referido al reconocimiento de un grupo de servicios sociales básicos que el Estado debe proveer como derechos de los ciudadanos. El segundo destaca la necesidad de construir sociedades más integradas, el tercero apunta a la necesidad de utilizar los recursos públicos para lograr mayores beneficios. Finalmente el último de los principios alude a las interrelaciones que existen en las distintas dimensiones del desarrollo social.

Consecuentemente, Ocampo (2008) señala, de manera acertada, que no basta con una declaración política para que los ciudadanos puedan exigir y recibir los derechos sociales, es más bien necesario ajustar los instrumentos de política social al grado de desarrollo específico del caso particular y también se debe considerar la capacidad del sistema fiscal, así pues, la elegibilidad de los instrumentos de política social para brindar a los ciudadanos los derechos sociales, queda sujeta a los límites de lo que es posible en un momento determinado y el grado de desarrollo del país en cuestión.

La visión de los derechos sociales se asocia al concepto de "universalismo básico" (Ocampo, 2008) el cual se refiere a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a toda la población, con estándares de

calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. Lo anterior puede ser relacionado con el concepto de “bienes de valor social” que se refiere a los bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en su carácter de ciudadanos. Estos bienes y servicios pueden entenderse más allá de las preferencias individuales al manifestar las preferencias de la sociedad.

En materia de “bienes de valor social”, las economías contemporáneas generan dos demandas específicas. La primera se deriva de la expansión de la sociedad del conocimiento, lo que ha elevado las exigencias en materia de educación a nivel mundial, la segunda demanda se relaciona estrechamente con la inseguridad económica que genera una economía que se enfrenta a un ambiente de mayor competencia internacional. Por lo anterior algunos autores sugieren que debe existir una relación directa entre el grado de apertura y la política social.

El enfoque universalista de política social busca corregir el problema de segmentación, el cual es más agudo cuando se utiliza una política focalizada. Un muy buen ejemplo de ese problema es el sistema educativo, ya que, si bien se dice que la educación es un mecanismo de igualación social, los logros dispares de la educación se vuelven un determinante de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Las debilidades del enfoque universalista se resumirían, principalmente, en dos aspectos: a) la presión fiscal; y b) la carencia de asistencia adecuada a la población más necesitada. El primero de ellos es la gran cantidad de recursos tributarios que exige y el segundo es que, con la existencia de presupuestos públicos escasos, los recursos podrían ser mal focalizados. Por otro lado, una política social que busque una mayor cohesión social debería ofrecer una propuesta para el conjunto de la sociedad y no solo para algunas partes de ella.

En torno al carácter redistributivo de los programas de política social, existen varios trabajos realizados por la CEPAL que muestran que el gasto es más redistributivo cuando se trata de programas de asistencia social, y las áreas con cobertura universal o cuasi-universal por ejemplo la educación primaria y algunos servicios de salud. Un buen avance en el gasto social se reflejó con la utilización de programas de subsidios condicionados que han incrementado el efecto redistributivo del gasto social. Pareciera contradictorio, pero los programas que tiene el mayor efecto redistributivo han sido aquellos que tienden a ampliar su cobertura, es decir, aquellos que tienden a “universalizar” su alcance dentro de su población objetivo.

Atendiendo a la lógica que nos muestra Ocampo (2008), su trabajo sugiere entonces que el gasto público será progresivo en relación directa con la extensión de su cobertura, siendo así la universalización la mejor de las formas de focalización. Sin embargo, esta última puede cumplir tres funciones resaltables. La primera se trata de los países con niveles muy elevados de pobreza, en los cuales los programas asistenciales tienen alto efecto redistributivo, a lo que el autor menciona que su uso debe tender a la universalización de dichos programas, la segunda función de la focalización es permitir el diseño de planes concretos para atender a sectores específicos de la población y la tercera de ellas es facilitar el acceso a los servicios básicos universales a los sectores con dificultades para acceder a ellos.

La principal restricción para la utilización de política social universal es que demanda grandes cantidades de recursos públicos, por lo que, se tiende a la focalización como una medida para racionalizar el gasto público. En este punto se hace presente un problema endémico de la región latinoamericana, la existencia de débiles estructuras tributarias que dificultan la consecución de políticas de cobertura universal.

Así, Ocampo (2008) señala que, para alcanzar un mayor efecto redistributivo vía gasto público social, es necesario realizar un importante esfuerzo fiscal en Latinoamérica mediante un nuevo pacto fiscal que contrarreste la debilidad de las estructuras tributarias latinoamericanas, logrando así ampliar la cobertura de los programas sociales hasta hacerlos de cobertura universal. Las ideas antes expresadas muestran como la política social que busque incrementar el efecto redistributivo debería elegir programas de cobertura universal. En la actualidad, las políticas que más se han aplicado en los países latinoamericanos han sido los programas de transferencias condicionadas, resultado del esfuerzo por racionalizar el gasto público por medio de una focalización que asegure el uso eficiente de los recursos.

Por otro lado, estudios como el de Boltvinik y Damián (2004), citando a Giovanni Andrea Cornea y a Frances Stewart, hacen un gran aporte para la identificación de los errores de focalización, desde el punto de vista estadístico, clasificándolos en errores de omisión o exclusión (errores tipo I) de los pobres y errores de inclusión de los no pobres (errores tipo II). Los errores tipo I se refieren a aquellos casos en los que, derivado de un mecanismo de focalización, se deja de beneficiar a la población que debería ser beneficiada. Por el contrario, los errores tipo II, hacen referencia a aquellos casos en los que, derivado del mismo mecanismo de focalización, se beneficia a la población que no debería ser beneficiada.

En este sentido, se logra identificar que, en el diseño de programas sociales focalizados, se presta demasiada atención a los errores de inclusión y no tanto a los errores que resultan de no llegar a los grupos destinatarios. La conclusión principal es que cuando se procura un nivel bajo de errores de inclusión se tiende a aumentar los errores de exclusión. La conclusión anterior fue aportada después de analizar programas alimentarios en ocho países, concluyendo además que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión y bajos errores de exclusión y que mejoran la distribución del ingreso.

Otro caso al que hacen referencia Boltvinik y Damián (2004) es el estudiado por Óscar Fresneda, quien analizó los logros y deficiencias del sistema de subsidios a la salud en Colombia, y, en lo que respecta a los errores de inclusión y exclusión, concluyó que se obtienen muy pequeños errores de inclusión, pero muy altos de exclusión, haciendo alusión a estos errores como “una negación de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones” (Boltvinik y Damián, 2004, p. 323).

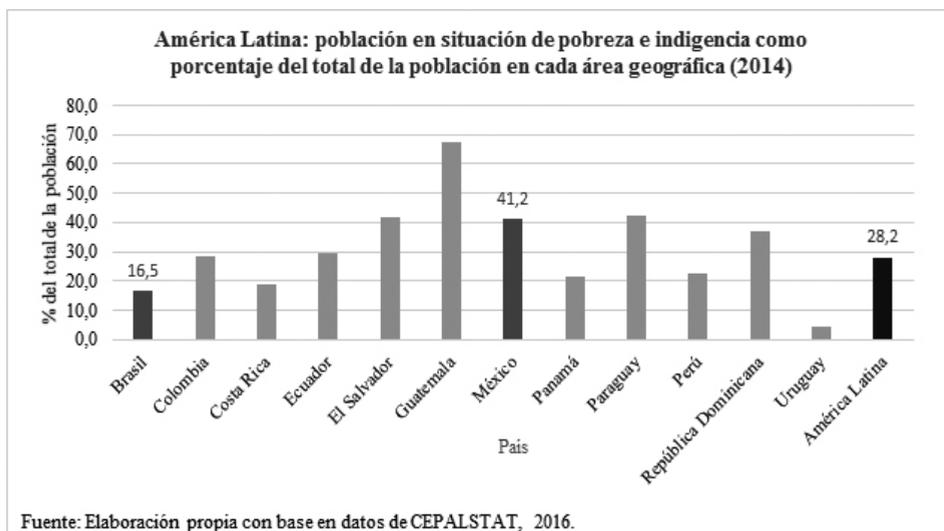
En resumidas cuentas, la idea de la focalización de la política social se fue popularizando *ad hoc* a la ola de políticas neoliberales, en el sentido de ir de acuerdo con la lógica de la reducción de la participación del Estado en la economía. Además, con el presupuesto social focalizado, se vio fortalecido en los países de América Latina el discurso del “ejercicio fiscal eficiente” y de las “finanzas públicas equilibradas”. No es casual la multiplicación de estudios que sugieren que la efectividad de la política social se incrementa, cuando se aumenta el número de beneficiarios.

III. PROGRAMAS SOCIALES EN PERSPECTIVA COMPARADA: BRASIL Y MÉXICO

Para centrar las bases del análisis de Bolsa Familia y Oportunidades se iniciará con un repaso breve de las principales características de las economías de Brasil y México. Por inicio de cuentas, nos encontramos con el factor de la población, el cual es importante en la medida en que ayuda a visualizar la magnitud de la pobreza en ambos países. De esta manera, Brasil cuenta con una población 67% más grande que la de México, siendo de 207 millones de habitantes para el año 2015 y de 124 millones para México de acuerdo con datos de CEPALSTAT. Es de importancia considerar el tamaño de la población, en el sentido de que, la reducción de un punto porcentual en pobreza en Brasil representa una cantidad mayor de personas que están saliendo de esa condición en comparación con la reducción de un punto porcentual en México.

En lo que a extensión territorial se refiere, Brasil cuenta con una extensión de 8.516 millones de km² y México de 1.973 millones de km², además, por las diferencias en condiciones geográficas entre ambos países, se podría llegar a pensar que es más complicado identificar y llegar a las personas en condición de pobreza en Brasil. Pero en la realidad, destaca el sistema de focalización brasileño como uno de los más efectivos, teniendo como principal característica el incremento sostenido de los beneficiarios de la política social.

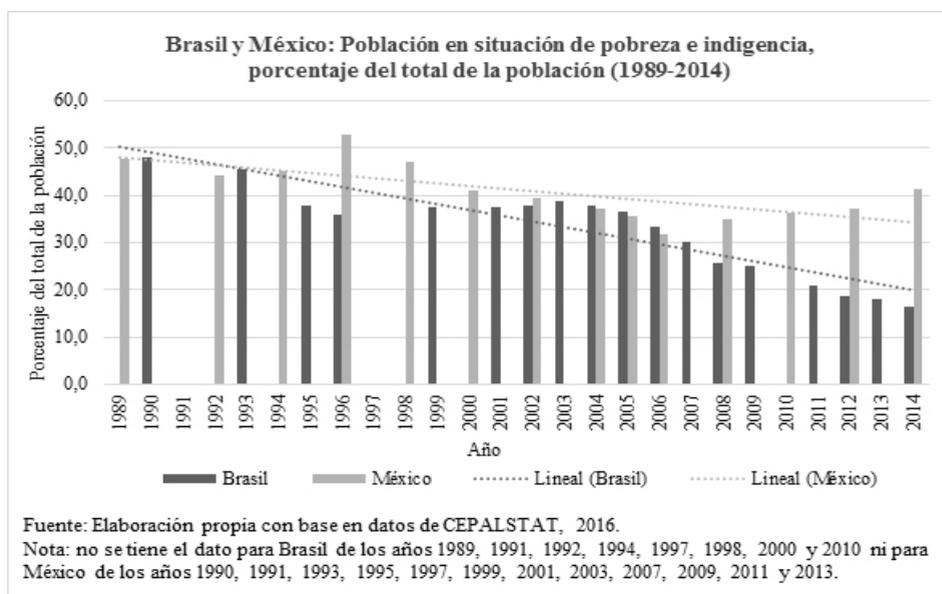
A fin de tener un marco general de referencia a nivel regional, se presenta a continuación el nivel de pobreza en algunos países de Latinoamérica, a saber, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y el promedio de América Latina. De acuerdo con CEPAL (2016), del año 2013 al 2014 el número de población en pobreza se incrementó en 2 millones, resultado del aumento en 7 millones en Guatemala, México y Venezuela, y por otra parte por la disminución de 5 millones en Brasil, Colombia y Ecuador.



Gráfica 1

Observando la **Gráfica 1**, se pueden advertir algunos aspectos de importancia en relación con la pobreza en Brasil y México. Partiendo del hecho de que el promedio de población en pobreza e indigencia a nivel región se situó en 28.2% para el año 2014, se advierte que el país sudamericano se ubicó por debajo del promedio mencionado con un 16.5% de población en pobreza e indigencia. Por el contrario el país mexicano se encuentra muy por encima del promedio de la región con un 41.2% para el mismo año. Puede puntualizarse además que el nivel de pobreza en México, como porcentaje de la población total, es equiparable a los niveles de pobreza en países como El Salvador y Paraguay.

En cuanto a la evolución de la pobreza en ambos países, esta ha mostrado cambios importantes desde los años 80's, época que marca el declive del llamado Estado Benefactor y en la cual se privilegia la idea de la focalización de los programas sociales como resultado de las recomendaciones del plan de ajuste del Fondo Monetario Internacional para las economías latinoamericanas.



Gráfica 2

Tal y como se puede ver en la **Gráfica 2**, que muestra el comparativo ponderado de porcentaje de población en situación de pobreza. La disminución en el porcentaje de pobres en Brasil denota una tendencia sostenida a la baja desde inicio de los 90's, la cual se intensifica al final de la primera década del presente siglo, efecto que puede ser fácilmente relacionado con los primeros resultados desde la entrada en vigor del programa Bolsa Familia. El último dato disponible, que es para 2014 muestra que el porcentaje de la población en situación de pobreza es de 16.5%, que es aproximadamente 30 millones de brasileños.

El caso de México es un tanto diferente, ya que los efectos de las diversas crisis han tenido un impacto evidente en el aumento de la pobreza. Cómo puede verse en la **Gráfica 2**, se

identifica una tendencia a la baja hasta que se hacen evidentes los efectos de la crisis de la deuda y de las medidas de ajuste implementadas en la economía mexicana, lo que muestra un incremento muy marcado de la pobreza en el año 1996, para después comenzar a disminuir a lo largo de la década siguiente a ese año, hasta que, en el año 2008, en el que se agudiza la crisis financiera internacional y se observa claramente que el nivel de pobreza se incrementa hasta llegar a 41.2% de mexicanos en 2014.

El dato más reciente sobre el porcentaje de pobreza en México, según datos nacionales, habla de un nivel situado en 43.6% en 2016, el cual equivale a 53.4 millones de personas (CONEVAL 2017), que genera cierta incertidumbre debido al cambio metodológico efectuado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), el cual se sabe, se ha enfocado en mejorar la medición de los niveles de ingreso declarados por los deciles más bajos, no así los del decil de ingresos más altos.

Un análisis más detallado de la **Gráfica 2** revela la existencia de cuatro momentos de importancia. El primero de ellos se sitúa en los años 1989 y 1990, donde, de acuerdo con la línea de tendencia de los datos, el porcentaje de población en situación de pobreza era mayor en Brasil que en México. El segundo de esos momentos se sitúa en el año 1993, donde las líneas de tendencia del porcentaje de población en situación de pobreza se cruzan, y de ahí en adelante se muestra un comportamiento más acelerado de la disminución del porcentaje de población en pobreza en Brasil, presentando México una disminución menos acelerada. Es de destacar que fue en el año 1994 en que el gobierno brasileño puso en marcha el Plan Real con la convicción de controlar los altos niveles de inflación que se presentaron en la economía brasileña, mientras que en ese mismo año en México se dio la depreciación del peso como medida para hacer frente a la crisis.

El tercer momento importante en la **Gráfica 2** se encuentra en el año 2008, donde, después de haber presentado un comportamiento a la baja, el porcentaje de población en pobreza se incrementa considerablemente en México, después de haber pasado de un 52.9% en 1996, llegar a niveles de 37% en el año 2004, 35.5% en 2005 y 31.7% en 2006. La pobreza se incrementa nuevamente a 34.8% en el año 2008, para después llegar hasta 41.2% en 2014. Por último, el cuarto momento importante que se puede identificar en esta gráfica es la situación más reciente, específicamente, en el año 2014, después de las diversas fluctuaciones mencionadas, la realidad es que México tiene 24.7% más población en situación de pobreza que Brasil. Es interesante resaltar el hecho de que, durante los años 2004, 2005 y 2006, el porcentaje de población en pobreza en Brasil y México fue casi igual, como puede observarse, fue ligeramente mayor en Brasil y no fue sino hasta 2008 que la diferencia se hizo más evidente, mostrando una vez más el efecto altamente embobrecedor que tuvo la crisis en México.

Después del análisis antes presentado se puede hablar ahora de los programas de transferencias monetarias condicionadas, Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México). El Programa Bolsa Familia (PBF) es un sistema de transferencia directa de renta que beneficia a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, la idea es que mediante una transferencia directa de renta se promueve el alivio inmediato a la pobreza, condición que refuerza el acceso a derechos sociales básicos y se complementa con otras acciones

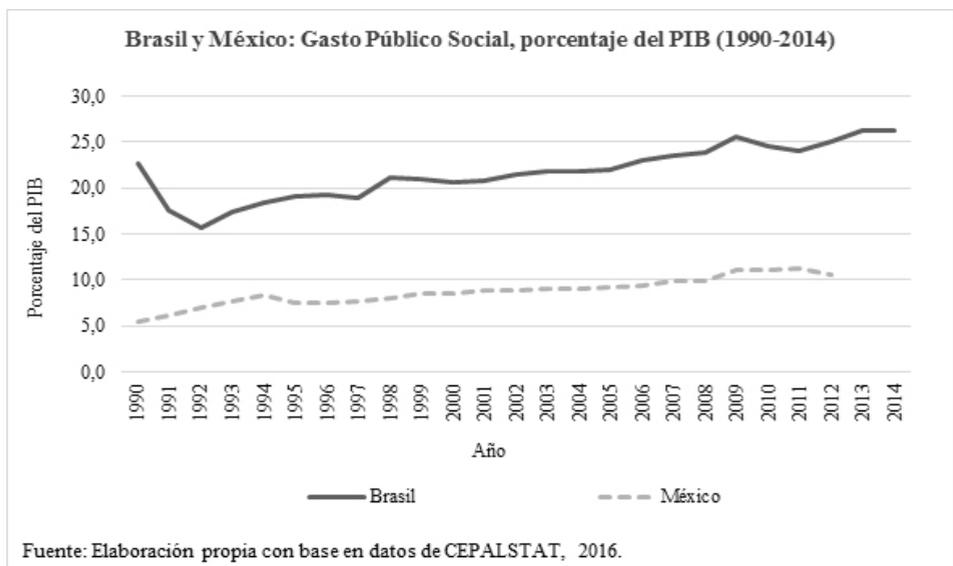
que impulsen el desarrollo de las familias. La población objetivo de este programa son aquellas familias en situación de pobreza y pobreza extrema que tengan en sus integrantes embarazadas o niños de entre 0 y 17 años. Bolsa Familia surgió de la articulación de algunos otros programas como el programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Bolsa Escola Federal y Bolsa Alimentación, los cuales en el inicio se ejecutaban por agencias individuales entre las que existía poca o nula coordinación (Castro y Modesto, 2010). Durante el Gobierno de Dilma Rousseff se reforzó el programa Bolsa Familia dentro del Plan Brasil sin Miseria (estrategia multidimensional de superación de extrema pobreza), que en coordinación del Gobierno Federal con los Estatales y Municipales permitió que 22 millones de brasileños superaran la línea de extrema pobreza. De manera complementaria se implantaron varias acciones enfocadas en otros aspectos para la superación de pobreza, por ejemplo, se incrementó la matrícula en cursos de calificación profesional que imparte el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (Pronatec), el cual busca ampliar las oportunidades educativas y de formación profesional calificada de los jóvenes, trabajadores y beneficiarios de programas de transferencia de renta. Por otro lado, más de un millón de emprendedores del Padrón Único se formalizó gracias a la Ley de Microemprendimiento Individual, de los cuales, 400 mil son beneficiarios del PBF (Campello, Falcão, & Costa, 2014).

Por su parte, Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema por medio del otorgamiento de apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. La población objetivo de este programa son aquellas familias que viven en marginación y pobreza sin poder atender sus necesidades de educación, salud y alimentación y da prioridad a hogares que tengan menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva. Es de importancia destacar que el programa Oportunidades surge de una larga tradición de programas asistenciales en México, que inicia con el apoyo que brindaba CONASUPO y posteriormente el programa Solidaridad, que terminaría evolucionando en el programa Oportunidades. Hasta que en septiembre de 2014, fuera sustituido por el Programa de Inclusión Social (Prospera), el cual “articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades” (SEDESOL, 2015). Es de destacar que fue en ese mismo año que se puso en marcha la Cruzada Nacional contra el Hambre con la consigna de generar las condiciones para que la población más vulnerable tenga acceso a un piso básico de derechos de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

En el caso específico de México, la aplicación de las recomendaciones del Banco Mundial y el FMI significó, entre otras cosas, la apertura de la economía al sector exterior y el viraje del sistema productivo hacia uno dedicado a incrementar el nivel de exportaciones en busca de divisas. Ahora en un contexto de globalización esto ha significado la búsqueda de competitividad internacional a través de una medida que no tiene en consideración el costo social ni el deterioro en la calidad de vida de la población, esta medida es el control salarial a la baja, en contraposición de lo que sería ideal en esta situación, es decir, la

búsqueda del incremento en la productividad. Lo anterior viene aunado a la imposibilidad de superación de la pobreza, ya que no se cuenta con una masa salarial suficiente y, como es característico en las economías latinoamericanas, la desigualdad se hace presente, complicando aún más hallar el camino para la superación de la pobreza.

El Gasto Público Social como porcentaje del PIB es un indicador importante, ya que muestra el peso relativo del gasto social en ambas economías, es decir, de algún modo destaca el grado de importancia que se le otorga a este ramo, por medio de la cantidad de recursos que se destina a este tema dentro del presupuesto federal. Si bien el aumento del gasto social no representa por sí mismo el éxito en el combate a la pobreza, es necesario que se destinen recursos para las cuestiones sociales, como también es preciso que el ejercicio del mismo busque garantizar el éxito para la superación de la pobreza.



Gráfica 3

Como puede verse en la **Gráfica 3**, la diferencia entre Brasil y México en el gasto social es considerable; en el caso del primero puede observarse un gasto creciente, especialmente sostenido desde el inicio de Bolsa Familia, en el año 2003. Por su parte, el gasto social en México, aunque también se ha mostrado creciente, siempre ha sido inferior al registrado en Brasil, por ejemplo, para el año 2014 este destinó un 25.1% del PIB en gasto social, mientras que México solamente registró el 10.6% del PIB en 2012. Entre 1990 y 2014, el nivel mínimo de gasto público social como porcentaje del PIB fue de 15.8% para Brasil y de 5.4% para México. Por otro lado, en el mismo periodo, el nivel máximo de gasto público social como porcentaje del PIB fue de 26.2% para Brasil y tan solo del 11.3% en México, es más en el año 2012, Brasil gastó 14.5% más que México en gasto social como porcentaje del PIB.

En síntesis, Bolsa Familia y Oportunidades han jugado un papel de gran importancia en el combate a la pobreza en ambos países, pero con resultados distintos. Dejando de lado las

características geográficas y poblacionales, la diferencia en sus resultados, a pesar de las similitudes en su diseño, se encuentra explicada por la importancia que se ha dado a su aplicación dentro del presupuesto. Además, el entorno político tan distinto en que fueron implantados ambos programas ayuda a explicar los resultados dispares encontrados: a) la disminución de la pobreza en Brasil, fue sostenida entre 2003 y 2014; y b) en el caso de México, una tendencia a la baja del porcentaje de población en situación de pobreza se vio interrumpido en 2008 con la crisis financiera internacional, trayendo los niveles de población en situación de pobreza como porcentaje del total de la población a niveles del año 2000.

IV. A GUIZA DE CONCLUSIONES: AUSTERIDAD FISCAL Y PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

La austeridad fiscal que comenzó con la entrada de Brasil y México en el neoliberalismo tuvo como primer efecto la focalización del gasto social, como se mencionó anteriormente. Por su parte, la crisis financiera internacional de 2007 también impactó en la cantidad y forma en que se ejerce el gasto social en México y Brasil.

En México, al darse autonomía al Banco Central, se le encomendó solamente la estabilidad de precios y la protección del poder adquisitivo de la moneda, en este aspecto se encuentra la primera diferencia con Brasil, donde el Banco Central brasileño no tiene autonomía, al menos formalmente. En el caso de la política fiscal, en ambos países se busca el equilibrio fiscal, de acuerdo con Guillén (2007) y también en ambas economías, existe la restricción dada por un régimen de acumulación con dominación financiera.

Tomando en cuenta que las dos economías han seguido un camino similar en lo que a política económica se refiere, Brasil logró tener tasas de crecimiento mayores a las de México, lo anterior facilitó las acciones de un gobierno con mayor preocupación por la inclusión y pudo traducirse en una política social sostenida en Brasil que logró disminuir la pobreza. No esta demás reiterar que un factor importante para el éxito de los programas de combate a la pobreza se encuentra en el diseño y ejecución de los mismos, por ejemplo, el hecho de tener un padrón único de beneficiarios de programas sociales a nivel federal, como es el caso de Brasil, es una fortaleza que facilita el control y evaluación de los mismos. Por otro lado, el enfoque con el que se aborda la aplicación de programas de combate a la pobreza puede ser otro factor para el éxito, por ejemplo, el hecho de declarar desde el inicio que se busca que los beneficiarios de estos programas dejen de serlo significa no solo la superación de la pobreza, sino una participación menor de los recursos destinados a este fin en el presupuesto federal.

En este punto es importante destacar que el federalismo en Brasil presenta tres niveles, el federal, el estatal y el municipal, en este sentido, a pesar de presentarse problemas de coordinación, se decidió dejar al nivel federal las decisiones de política y trasladar al nivel estatal y municipal la responsabilidad de la ejecución del presupuesto. De esta forma, la política social se vuelve homogénea a nivel federal, una medida como esta, es lo que permite el éxito del padrón único de beneficiarios de política social, padrón que en México no ha logrado consolidarse.

A manera de reflexión final se puede mencionar que la aplicación de programas de combate a la pobreza se aprecia mejor si se enmarca en el contexto económico y político en el que son implantados. En ambos casos, han adoptado diferentes políticas para enfrentarse a las crisis y es en ese sentido, que surgió el primer gobierno progresista en Brasil, el cual marcó el inicio y la consolidación del programa Bolsa Familia.

El hecho de que Bolsa Familia haya nacido en un gobierno progresista que tiene una visión estratégica del gasto público social justifica que este tipo de gasto no sufriera disminuciones drásticas en épocas de crisis. En sentido opuesto, la visión estratégica del gasto social en México se perdió cuando comenzó la era neoliberal, lo anterior se vio reforzado cuando este país se integró al TLCAN en 1994, ya que su política económica quedó subordinada a los cambios internacionales y, así, el gasto público social se vio afectado en épocas de crisis, incluyendo los programas de transferencias monetarias condicionadas.

En forma general, el haberse aplicado políticas neoliberales en ambos países parecía haber conducido a ambos a un estado de poco crecimiento, con el que se hacía más complicado superar la pobreza y la desigualdad como consecuencia de la falta de crecimiento estable en el largo plazo. Aunque Brasil pareció haber encontrado la forma para alcanzar altas tasas de crecimiento del PIB, desgraciadamente, en la actualidad, se encuentra en una de sus peores crisis, que incluye ahora la crisis del sistema político y la incertidumbre sobre el futuro del gasto público social después de la destitución de Dilma Rousseff.

Entre los aspectos comparativos a destacar en torno a los programas Bolsa Familia y Oportunidades se encuentran los siguientes:

- 1) Brasil presentó a partir del año 2003 un PIB per cápita mayor que el de México, aunque ambos se vieron afectados en el 2009 después del estallido de la crisis subprime, no obstante el PIB per cápita en Brasil se recuperó con más intensidad, hasta el año 2015, en el que volvió a caer como consecuencia del descenso en la tasa de crecimiento del PIB total.
- 2) Las medidas de austeridad fiscal, que hizo parte del paquete de ajuste después de la crisis de la deuda, la firma del TLCAN y la forma en que se ha hecho la política económica en México, aislada de la política social, provocó que el gasto público social como porcentaje del gasto público total, se redujera a partir del año 2002, más significativamente y de manera sostenida hasta el año 2012. En Brasil, por el contrario, el gasto público como porcentaje del gasto público total ha mostrado un crecimiento sostenido desde 1997 y se intensificó a partir del año 2003, mostrando un crecimiento de 25.5%.
- 3) Si se observa el nivel de gasto público social como porcentaje del PIB, tanto en el caso de Brasil como en el de México se muestra un comportamiento creciente, aunque, el nivel de gasto es significativamente más alto en Brasil, con una diferencia de 12% en promedio entre 1990 y 2012. Por ello es importante destacar que el rubro que muestra un nivel más elevado de gasto público social es el gasto en Seguridad Social y Previsión, rubro importante, ya que este tipo de gasto tiene implicaciones intergeneracionales.

Partiendo del supuesto de que el gasto público será progresivo en relación directa con la extensión de su cobertura, entonces la mejor forma de la focalización es la universalización. En este sentido, al realizar el análisis del gasto en los programas Bolsa Familia y Oportunidades en relación con la población en situación de pobreza se encontró una clara diferencia entre los dos programas, teniendo presente que estos programas no son el único componente del gasto público social.

El gasto en el programa Bolsa Familia muestra una relación inversa con la población en situación de pobreza, es decir, a medida que el gasto en este programa como porcentaje del PIB ha crecido, la población en situación de pobreza como porcentaje del total, ha disminuido. El caso de Oportunidades bajo esta lógica es un tanto diferente, ya que mostró una relación inversa entre el gasto y la población en situación de pobreza solo entre los años 2001 y 2008, después de ese periodo, el comportamiento del gasto fue errático y el porcentaje de población en pobreza se incrementó, aún en aquellos años en los que el gasto en el programa Oportunidades creció.⁶

En resumen, Brasil ha tenido logros importantes en el combate a la pobreza desde el inicio del programa Bolsa Familia, pero aún queda mucho trabajo por hacer. Por ejemplo, en materia de desigualdad, de acuerdo con datos del Banco Mundial el índice de Gini pasó de 0.5593 en 2006 a 0.5148 en 2014 (periodo en que la pobreza disminuyó de 33.4% a 16.5% de la población). Por otro lado, México tiene tarea pendiente en términos de combate a la pobreza y aún más en términos de desigualdad, al contrario del caso brasileño, de acuerdo con datos del Banco Mundial, el índice de Gini paso de 0.4801 en 2006 a 0.4821 en 2014 (en tanto la pobreza se incrementó de 31.7 a 41.2%).

Sin menospreciar los logros de la aplicación de programas de transferencias monetarias condicionadas, apremia la necesidad de mejorar la distribución del ingreso no solo en Brasil y México, sino a nivel regional en América Latina, repensando la forma de hacer política social y buscando nuevos mecanismos que contribuyan a combatir la pobreza y desigualdad de manera más eficiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bárcena, A., & Prado, A. (2002). Nеоstructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. In *Neоstructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (Vol. 11, pp. 397-408). <http://doi.org/10.1590/S1020-49892002000500014>
- Boltvinik, J., & Damián, A. (2004). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. In *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos* (pp. 315-347). México: Siglo XXI editores. Retrieved from http://www.julioboltvinik.org/images/stories/capitulos-libro_pobreza_mex_mundo-politicas_focalizadas_combate_pobreza_mexico.pdf

⁶ De hecho, a pesar de que el gasto destinado a Oportunidades pasó de cerca del 0.15% del PIB en el año 2000 a alrededor del 0.40% en 2015 -periodo en el cual su cobertura aumentó de 2.5 millones de hogares a 6.1, respectivamente-, el número de personas en pobreza alimentaria (hoy línea de bienestar mínimo) se incrementó ligeramente al pasar de 23.7 millones de personas en el 2000 a 24.6 en 2014, como así lo constatan las cifras del CONEVAL. No obstante el panorama es aún más dramático cuando se observa la evolución de la pobreza de patrimonio (actualmente línea de bienestar) pues su incremento fue bastante más considerable al aumentar en poco más de 10 millones de personas entre 2000-2014 (Martínez, 2017).

- Campello, T., Falcão, T., & Costa, P. V. da. (2014). *O Brasil Sem Miséria*. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ed.). Brasília.
- Castro, J. A. de, & Modesto, L. (2010). *Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios - Vol1*. Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- CEPAL, (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONEVAL. (2017). Comunicado de prensa No. 09 “CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016” . México, DF. <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>
- CONEVAL. (2015). Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas. 1, 1.
- Fajnzylber, F. (1990). *INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DELA “CAJA NEGRA” AL “CASILLERO VACÍO” Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Guillén R., A. (2007). Mexico y Brasil en el marco de la crisis global: Una reflexión sobre estilos de desarrollo, 1-32.
- Herrera, S., & Durán Lima, J. (2011). Reprimarización y desindustrialización en América Latina, dos caras de la misma moneda.
- Lora, E., & Pagés, C. (1996). La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe. *Empleo Y Distribución Del Ingreso En América Latina: ¿Hemos Avanzado?*, 1-39. Retrieved from <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-343.pdf>
- Lozano, W. (1998). Desregulación laboral, Estado y mercado en América Latina: Balance y retos sociopolíticos. *Perfiles Latinoamericanos*, 13, 113-151.
- Mallorquín, Carlos (2013) *Relatos contados desde la periferia: El pensamiento económico latinoamericano*, México, Plaza y Valdés.
- Martínez, O. (2017) *Pobreza y gasto social en México: Consideraciones en torno a la estrategia de desarrollo nacional (2000-2015)*, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meireles, M. (2015) “Relatos periféricos: un vocabulario estructuralista de Carlos Mallorquín”, a partir del comentario al libro *Relatos contados desde la periferia: El pensamiento económico latinoamericano* de Carlos Mallorquín, Plaza y Valdés, México, 2013. En: *Estudios críticos del desarrollo*, Vol. V, N° 8, Unidad Académica en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), pp. 245-257.
- Meireles, M. (2016) “Brasil en la ruta de China: Inversión extranjera, reprimarización y nueva dependencia”. En: *Reorganización del financiamiento: Regionalización y Segmentación*. MÍMEO. 2016.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36-61.
- Pinto, A. (1998). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. En *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados* (pp. 547-567). Santiago, Chile: Editorial Universitaria, EUDEBA.
- Schwarzer, H., & Bertranou, F. (2014). La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe. (O. regional para A. L. y el C. OIT, Ed.). Lima.

Sunkel, O., & Zuleta, G. (1990). Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de La CEPAL*, 42, 74-97.

Svampa, M. (2007). Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. *Observatorio Social de América Latina - CLACSO*.

Páginas de internet

Banco Central do Brasil, (10 de enero de 2017) <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsesq.asp?id=txcotacao>

Bolsa Familia, (12 de noviembre de 2016) <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>

Carta Capital, Das reformas de Temer à mexicanização do Brasil (17 de marzo de 2017). <https://www.cartacapital.com.br/politica/das-reformas-de-temer-a-mexicanizacao-do-brasil>

CEPAL. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. (19 de noviembre de 2016) <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>

CEPAL. CEPALSTAT, (9 de noviembre de 2016) Brasil: Perfil Nacional Económico, Sector Externo http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=BRAYidioma=spanish.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (27 de marzo de 2015) <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de la pobreza en México (27 de marzo de 2015) <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

Folha de Brasil, (21 de agosto de 2012) Brasil, el cuarto país más desigual de América Latina <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1140751-brasil-e-o-quarto-pais-mais-desigual-da-america-latina-diz-onu.shtml>.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (2 de noviembre de 2016) <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>.

La Jornada. "Jornada de protestas en Brasil contra reforma jubilatoria" (17 de marzo de 2017). <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/03/15/jornada-de-protestas-en-brasil-contra-reforma-jubilatoria>

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. NORMATECA. (27 de marzo de 2015) http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospera.pdf

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social, Oportunidades, (9 de noviembre de 2016) http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social, Prospera, (27 de marzo de 2015) <http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Prospera>

PRONATEC. (02 de agosto de 2016). *Pronatec*. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>

Prospera, NORMATECA. (02 de agosto de 2016). http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospera.pdf

Para citaciones:

Salgado, Y., Martínez, O., y Meireles, M. (2018). Programas de transferencias monetarias condicionadas, pobreza y desarrollo: un análisis comparado de Bolsa Familia (Brasil) y Prospera (México). *Panorama Económico*, 26(1), 13-36.

AUTORES

Yasmín Salgado-Hernández

Licenciada en Economía con Especialización en Desarrollo Social, principal interés en temas de política pública de combate a la pobreza, medición de la pobreza y Estado y desarrollo. Actualmente labora en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Mexico)

Óscar Martínez

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM). Actualmente, cursa estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos por el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PELA-UNAM).

Monika Meireles

Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de São Paulo (USP), con maestría en Integración de América Latina por el Programa de Posgrado en Integración de América Latina de la misma institución (PROLAM-USP) y doctorado por el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PELA-UNAM). Cuenta con publicaciones científicas en Brasil, Colombia, Ecuador y México. Actualmente es investigadora de la Unidad de Economía Fiscal y Financiera del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM); miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT (nivel1); imparte docencia en la Facultad de Economía y en el Posgrado de Economía de la UNAM (FE-UNAM).

